



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Tabubruch oder Kulturrevolution?

Eine Spurensuche zehn Jahre nach Schwarz-Blau/Orange

Verfasserin

Sonja GRUNDTNER, B.A.

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.^a phil)

Wien, im Dezember 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Karl UCAKAR

Man ist entweder Akteur oder Betroffener der Politik.

Man entkommt ihr nicht.

*Was liegt also näher als zu versuchen,
die Dinge menschlicher und gerechter zu gestalten?*

(Jörg Haider)¹



Quelle: Kurier 06.02.2010

¹ Jörg Haiders Antwort auf die Frage „In Wahrheit können Sie also ohne Politik doch nicht leben“ aus dem Buch Worm, Alfred: Ein Streitgespräch mit Jörg Haider. Verlag Carl Ueberreuter, Wien: 2005: 205.

Inhalt

1. EINLEITENDES.....	9
1.1. Forschungsinteresse	10
1.2. Methodik und Aufbau	11
2. BEGRIFFLICHKEITEN UND DEFINITIONEN	13
2.1. Vorbemerkungen	13
2.2. Tabubruch.....	13
2.3. Kulturrevolution	14
2.4. Politische Kultur.....	15
2.5. Die politische Kultur Österreichs	17
3. ZEIT FÜR EINE WENDE?	19
3.1. Die Zeiten ändern sich.....	19
3.2. Die politische Konstellation vor der Wende	21
3.3. Was ist diese viel beschworene „Wende“ überhaupt?	24
3.4. Welche Farbe hat die Wende? Die Akteure	25
3.4.1. Schwarz: Die ÖVP	25
3.4.2. Blau: Die FPÖ	27
3.4.3. Rot: Die SPÖ.....	28
3.4.4. Grün: Die Grünen	31
3.5. Ein erstes Resümee.....	32
4. DIE ÖVP-FPÖ/BZÖ REGIERUNGEN	35
4.1. Das Kabinett Schüssel I.....	35
4.1.1. Die Nationalratswahl 1999	35
4.1.2. Die Regierungsbildung im Jahr 2000	37
4.1.3. Programm und Reformen der Wenderegierung	40
4.1.4. Die Rebellen von Knittelfeld	43

4.2.	Das Kabinett Schüssel II	44
4.2.1.	<i>Die Nationalratswahl 2002</i>	44
4.2.2.	<i>Die Regierungsbildung im Jahr 2003</i>	45
4.2.3.	<i>Reformen und Programm</i>	47
4.2.4.	<i>Aus Blau wird Orange</i>	49
5.	DIE BESONDERHEITEN DER POLITISCHEN KULTUR ÖSTERREICHS	51
5.1.	Die Konkordanzdemokratie – eine österreichische Besonderheit	52
5.2.	Etablierung des Proporz	53
5.2.1.	<i>Begriff und Gegenstandsbereich</i>	53
5.2.2.	<i>Historische Entwicklung</i>	55
5.2.3.	<i>Analytische Verortung der Proporzsysteme</i>	57
5.3.	Die Neigung zur (Großen) Koalition	59
5.3.1.	<i>Entwicklung</i>	59
5.3.2.	<i>Regierungsbildung in der Zweiten Republik</i>	61
5.4.	Sozialpartnerschaft – Eine „Nebenregierung“?	65
5.4.1.	<i>Geschichtlicher Kontext</i>	65
5.4.2.	<i>Die Voraussetzungen für die Sozialpartnerschaft</i>	67
5.4.3.	<i>Der politische Stellenwert der Sozialpartner</i>	69
6.	SPUREN DER WENDE: DIE POLITISCHE KULTUR UNTER ÖVP-FPÖ/BZÖ	73
6.1.	Eine Spurensuche	73
6.2.	Von der Konsens- zur Konfliktorientierung	74
6.2.1.	<i>Schnell, schneller, „Speed kills“</i>	75
6.2.2.	<i>Die Charakterisierung von Konsens und Konflikt</i>	76
6.2.3.	<i>Fazit</i>	81
6.3.	Abschaffung des Proporz	82
6.3.1.	<i>Postenschachertum made in Austria</i>	83
6.3.2.	<i>Beispielhafte Maßnahmen der „Entpolitisierung“</i>	86
6.3.3.	<i>Die Säulen der österreichischen Gesellschaft</i>	87
6.3.4.	<i>Fazit</i>	88

6.4.	Das Ende der Großen Koalition	89
6.4.1.	<i>Wer koaliert warum mit wem?</i>	90
6.4.2.	<i>Fazit</i>	92
6.5.	Verdrängung der Sozialpartnerschaft.....	93
6.5.1.	<i>Veränderungen im Verbändesystem</i>	94
6.5.2.	<i>Veränderungen in der Interessenpolitik</i>	95
6.5.3.	<i>Die Streiktätigkeit in Österreich</i>	97
6.5.4.	<i>Fazit</i>	101
6.6.	Spuren in der politischen Kultur: Ein Resümee	102
7.	TABUBRUCH ODER KULTURREVOLUTION?	107
7.1.	Eine Enttabuisierung der Politik	107
7.2.	Der Tabubruch.....	111
7.3.	Die Wende eine Kulturrevolution?	113
8.	EIN ABSCHLIEßENDES RESÜMEE	115
9.	LITERATUR	117
9.1.	Monographien, Sammelbände und Zeitschriften	117
9.2.	Zeitungen.....	122
9.3.	Internetquellen.....	123
9.4.	Sonstige Quellen	124
10.	ANHANG	125
10.1.	Abbildungsverzeichnis	125
10.2.	Tabellenverzeichnis.....	125
10.3.	Abstract	127
10.4.	Lebenslauf	129

1. Einleitendes

„Wenn wir Dritte werden, gehen wir in Opposition!“ Mit diesem Ausspruch wahlkämpfte Wolfgang Schüssel 1999 für die ÖVP und verschaffte seiner Partei prompt tatsächlich nur den dritten Platz bei der Nationalratswahl im Herbst. Aber anstelle die oppositionelle Rolle im Parlament zu übernehmen, holte sich der verschmähte Drittplatzierte mithilfe des Zweitplatzierten – der FPÖ – den Kanzlertitel und verwies damit die SPÖ, trotz deren Wahlsieges auf die Oppositionsbank. Diese so genannte Wende in der politischen Kultur Österreichs wurde zu einem Tabubruch hochstilisiert – nicht zuletzt aufgrund der Sanktionen der EU 14, die als Folge der blauen Regierungsbeteiligung gegen Österreich verhängt wurden. Der damalige ÖVP-Klubobmann im Parlament und spätere Nationalratspräsident Dr. Andreas Khol spricht im Zusammenhang mit dem Regierungswechsel und der damit verbundenen Konsequenzen von einer „Kulturrevolution“. (Standard-Interview 31.01.10) Damit sind auch schon beide Begriffe gefallen, die den Rahmen dieser Arbeit vorgeben sollen: Tabubruch oder Kulturrevolution? Welcher dieser beiden Begriffe steht tatsächlich für die Wende, die im Jahr 2000 ihren Anfang nahm?

Mittlerweile wird vor allem in den Medien das Wort „Tabubruch“ in einem Atemzug mit der ÖVP-FPÖ-Regierung genannt. Es ist ein medial instrumentalisiertes Schlagwort, das die Auswirkungen der Aufnahme einer rechten rassistischen Partei in eine Regierung aufzeigen soll. Damit wurde ganz klar ein tabuisiertes Thema salonfähig gemacht, nämlich einer FPÖ unter Jörg Haider Regierungsfähigkeit zu zuschreiben. Das war der Tabubruch wie ihn ein Großteil der österreichischen Gesellschaft empfand – ein negativ besetzter Begriff. Nicht so Khol, der den Tabubruch gleichsetzt mit dem „Mut zur politischen Wende“ – gemeint ist ein verstärkt liberaler Kurs, der in der (Wirtschafts-)Politik eingeschlagen wurde. Hier gibt es also zwei verschiedene Lesarten ein und desselben Begriffes, die es ebenso zu klären gilt wie die Möglichkeit von einer Kulturrevolution zu sprechen. Es ist auch Khol, der der ÖVP bescheinigt, die einzige Partei gewesen zu sein, die die Notwendigkeit einer Wende erkannte und das richtige Rüstzeug bieten konnte, um diese umzusetzen. Hier stellt sich unweigerlich die Frage: Was war eigentlich jene viel beschworene Wende, um die Österreich – zumindest laut ÖVP – nicht herumkam? War es damals tatsächlich an der Zeit für einen grundlegenden wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Wandel, herbeigeführt von den politischen Vertretern allen voran der ÖVP?

1.1. Forschungsinteresse

Politik hinterlässt Spuren. Spuren, die oftmals noch viele Generationen später beschäftigen. Meiner Meinung nach hat die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung in ihrer insgesamt siebenjährigen Amtszeit einige davon in der politischen Kultur Österreichs hinterlassen. Es sind dies Hinterlassenschaften, die sowohl Brüche als auch Kontinuitäten darstellen. Einige wirken immer noch nach, andere wurden bereits wieder rückgängig gemacht. Es sind die Handlungen der Parteien, Institutionen, aber auch einzelner Personen und der Politik selbst die jene Veränderungen in der politischen Kultur Österreichs herbeigeführt haben. Daraus ergeben sich nun folgende Fragestellungen, die ich im Rahmen dieser Arbeit einer Antwort zuführen möchte:

- *War es wirklich Zeit für die besagte „Wende“ und waren nur ÖVP und FPÖ jene Parteien, die diese Wende herbeiführen konnten?*
- *Welche Spuren hat Schwarz-Blau/Orange in der politischen Kultur Österreichs hinterlassen? Inwiefern konnte die Regierung ihrem Anspruch „Österreich neu regieren“ zu wollen gerecht werden?*
- *War der Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung ein Tabubruch oder eine Kulturrevolution?*

Daneben bleibt noch die Frage nach dem Grund für die Auswahl dieses Themas. Am Anfang stand die umfassende mediale Berichterstattung Anfang des Jahres anlässlich des Antritts der schwarz-blauen Regierung, der sich 2010 zum zehnten Mal jährte. Einer kritischen Reflexion unterzogen wurde das Wendeprojekt vor allem in den Medien. In der politikwissenschaftlichen Literatur hingegen wurde dem Themenbereich meiner Ansicht nach eine geringere Bedeutung zugemessen. Zumeist wurden konkrete Politikfelder eingehend analysiert, wie das bei Tálos im Bereich der Sozialpolitik und der Sozialpartnerschaft der Fall ist. Abhandlungen über die politische Kultur während der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung im Allgemeinen sind in dieser Form bisher noch nicht vorgelegt worden. Neben dieser Tatsache hat Khols rückblickende Definition der Wende als „Kulturrevolution“ meine Aufmerksamkeit auf dieses Thema gelenkt. Die Frage, ob im Zuge der Regierungsbildung von Schüssel und Haider von einem Tabubruch oder tatsächlich gar von einer Kulturrevolution gesprochen werden kann, wurde sehr schnell zu einer konkreten Aufgabenstellung, der ich mich nicht mehr entziehen konnte.

1.2. Methodik und Aufbau

Diese Arbeit beruht auf einer qualitativen Inhaltsanalyse, deren Ziel es ist, aus unterschiedlichen Quellen jene Informationen herauszufiltern, die für die Beantwortung der Forschungsfragen relevant sind. Die Prüfung einschlägiger wissenschaftlicher Literatur bildet die Basis der Interpretationen, die durch Analysen von Primärquellen wie Regierungs- und Parteiprogrammen ergänzt wird. Statistisches Material wird auf Grundlage bereits erhobener und ausgewerteter Daten herangezogen. Den theoretischen Rahmen bilden die Definitionen der „politischen Kultur“, sowie der Begriffe „Tabubruch“ und „Kulturrevolution“. Ein empirischer Lösungsansatz der eingangs aufgestellten Fragestellungen kann damit nicht gewährleistet werden. Die nachfolgenden Ausführungen stellen nicht den Anspruch der Vollständigkeit und vollkommenen Objektivität. Meine eigene subjektive Wahrnehmung wird ein Teil der vorgestellten Ergebnisse sein.

Eingangs sollen die bereits im Titel aufgeworfenen Begriffe definiert und ein theoretischer Rahmen gesteckt werden. Das dritte Kapitel widmet sich der Zeit vor der Nationalratswahl von 1999 und den Fragen, was genau unter der Wende zu verstehen ist, ob es tatsächlich an der Zeit für strukturelle Veränderungen von Seiten der Politik war und welche Akteure ihrem ideologischen Anspruch nach die Architekten der Wende sein konnten. Dieser Punkt soll als Einleitung in die Geschehnisse rund um die darauf folgende Wahl und ihr Ergebnis dienen. Im Kapitel vier werden Wahlen, Regierungsbildung und Reformen beider schwarz-blauen Koalitionsregierungen einer genauen Analyse unterzogen. Das anschließende fünfte Kapitel widmet sich den Besonderheiten der politischen Kultur und ist als historischer Exkurs über entscheidende institutionelle Gegebenheiten in der Zweiten Republik zu verstehen. Um aufzeigen zu können, welche Veränderungen die politische Kultur in Österreich erfahren hat, ist es von Nöten die Geschichte jener typisch österreichischen Charakteristika zu kennen.

Im sechsten Kapitel wird schließlich anhand der vorhergegangenen Ausführungen jenen Spuren nachgegangen, die von der Zeit der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung zeugen. Einschnitte werden vor allem in den für die Zweite Republik typischen Eigenheiten, wie der Konkordanzdemokratie und dem Proporzsystem, ebenso wie in der Regierungsform der Großen Koalition und der Sozialpartnerschaft vermutet. Das Kapitel sieben widmet sich dann der titelgebenden Frage dieser Arbeit: Handelte es sich bei dem Antritt der Wenderegierung um einen Tabubruch oder eine Kulturrevolution? Dazu sollen die eingangs definierten Begriffe mit dem bisher geführten Diskurs verknüpft werden.

2. Begrifflichkeiten und Definitionen

2.1. Vorbemerkungen

Bereits im Titel dieser Arbeit sind zwei Begriffe zu finden, die wohl einer näheren Betrachtung bedürfen, zumal beide in unterschiedlicher Weise gelesen und interpretiert werden können. Die folgenden zwei Punkte stellen jeweils die Versuche dar, die beiden Begriffe „Tabubruch“ und „Kulturrevolution“ einer für diese Arbeit dienlichen Definition zu zuführen. Das gleiche soll dann in einem dritten Punkt auch noch mit dem Konzept der politischen Kultur erfolgen. Diese Interpretationen beschränken sich auf jene Faktoren, die notwendig sind um die eingangs erwähnten Forschungsfragen beantworten zu können. Sie sind also keinesfalls wertfrei und auch nicht als vollständig zu betrachten, sondern nur ein Auszug unterschiedlicher Lesarten.

2.2. Tabubruch

Im Duden wird der Tabubruch als „(bewusste) Missachtung“ oder „Verletzung eines Tabus“ erläutert. Damit ist die zentrale Bedeutung des Wortes auch schon hinreichend definiert. Ein Tabu wiederum ist ein

Tabu, das; -s, -s (*Völkerk.* Gebot bei [Natur]völkern, bes. geheiligte Personen, Tiere, Pflanzen, Gegenstände zu meiden; *allgem.* für etwas, das man nicht tun darf); es ist ein Tabu

Es ist eine gesellschaftlich normierte Verhaltensregel, die etwas verbietet, ein ungeschriebenes Gesetz, das gesellschaftliche Anschauungen widerspiegelt. An der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder wird in einem Forschungsschwerpunkt dem Thema „Tabu“ nachgegangen. Das Wort „Tabu“ stammt ursprünglich aus dem Tonga Polynesiens „tapu“ und wurde von James Cook von der Südsee nach England mitgebracht. Dieser Ausdruck lässt sich schwer übersetzen und steht zum einen für alles Fremde und Andersartige, zum anderen benennt es vieles als heilig. (Schröder o.J.)

In modernen Gesellschaften sind Tabus Teil eines „sozialen Kodex einer Gemeinschaft, der festschreibt, welche Handlungen und Verhaltensweisen nicht ausgeführt werden sollen“ (Zöllner

1997, 25f zitiert nach Schröder o.J.). „Wir meinen also mit dem Begriff Tabu sowohl (negative) Konventionen des Handelns (das, was man nicht macht), Nicht-Themen (das, worüber man nicht spricht) sowie Themen, die einer besonderen sprachlichen Etikette bedürfen (das, worüber man nur in einer ganz bestimmten Weise spricht)“ (Schröder o.J.) Die Tabuforschung geht davon aus, dass Tabus als Instrument sozialer Kontrolle eingesetzt werden. Indem bestimmte Themen, Handlungen, Gegenstände und so weiter tabuisiert werden, wird die Kommunikation darüber beschnitten oder gestoppt. Sexualität, Armut, Gewalt sind beispielsweise Bereiche die (oder zumindest Teile davon) von der Gesellschaft tabuisiert werden. Wird aber darüber kommuniziert, werden auch diese Räume enttabuisiert. Damit wird eine Grenze überschritten, ein Bruch begangen – ein Tabubruch. Dem Terminus „Tabubruch“ haftet somit im Gegensatz zum Begriff „Tabu“ eine positive Konnotation an. (vgl. Schröder o.J.)

2.3. Kulturrevolution

Die Definition einer Kulturrevolution erscheint etwas komplexer, zumal es auch hier wohl unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten gibt. Schubert und Klein bieten in ihrem Politiklexikon folgende Definition:

„K. bezeichnet Bewegungen, die das Ziel verfolgen, die vorhandenen politischen Regime und Autoritäten zu destabilisieren, um damit den Weg zur radikalen Umgestaltung der gegebenen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse und zur Etablierung einer neuen (sozialistischen) Kultur beizutragen.“ (2006: 180)

Eine ähnliche Begriffsbestimmung entstammt dem Lexikon der Politik:

„Kulturrevolution, Bezeichnung für Theorien und Bestrebungen, die auf eine radikale Umwälzung gesellschaftlicher Verhältnisse und die Hervorbringung einer neuen Kultur, mitunter eines »neuen Menschen« gerichtet sind, wie sie insbesondere von radikalkommunistischen Kräften verfolgt wurden.“ (Nohlen/Schultze/Schüttemeyer 1998: 344)

Beide Interpretationen zeigen deutlich, dass unter einer Kulturrevolution etwas Großes, Radikales zu verstehen ist. Im Grunde geht es darum von allem bisher Gewohnten abzuweichen – von alten Denkmustern und Gewohnheiten, vor allem aber von der alten Kultur und Tradition. Die bisherigen gesellschaftlichen Bedingungen sollen zugunsten neuer aufgegeben werden, da davon ausgegangen wird, dass das alte System fehlerhaft ist und durch ein neues ersetzt werden muss. Von besonderer Bedeutung waren die bolschewistische (1917-1921) und die maoistische (1966-

1969 und 1972-1974) Kulturrevolution in Russland und China. Die 68-Bewegungen in den westlichen Industrieländern verfolgten ebenso kulturrevolutionäre Ziele. (vgl. Nohlen/Schultze/Schüttemeyer 1998; Schubert/Klein 2006)

2.4. Politische Kultur

Der Begriff der „politischen Kultur“ findet vielerorts Verwendung und scheint ein recht dehnbarer zu sein. Vor allem von politischen Parteien und den Medien zu einem Schlagwort instrumentalisiert, wird er mit „politischem Stil“ oder „politischer Moral“ gleichgesetzt –alles stets von einer negativen Konnotation durchzogen. Die Rede ist meist von einem „Verfall der politischen Kultur“ und dem „Fehlen moralischer Werte“ in der politischen Auseinandersetzung. Davon abzugrenzen ist der politikwissenschaftliche Terminus der politischen Kultur, der zum einen die Interaktion der Bevölkerung mit dem politischen System und zum anderen das Verhalten der politischen Akteure versteht und kurz als „System politisch relevanter Einstellungen und Werte“ (Berg-Schlosser 1994: 347) umschrieben werden kann. (vgl. Fenner 1994; Ulram 1990) Das folgende Zitat bietet eine gebräuchliche Begriffserklärung:

„P.K. bezeichnet die konkrete Struktur und die tatsächliche Wirkung der politischen Einrichtungen eines politischen Gemeinwesens auf die Einstellungen und Werte, Forderungen und Leistungen der Bürger und Bürgerinnen gegenüber diesen Einrichtungen sowie im Gegenzug die (verantwortungsbewusste) Teilnahme der Bürger und Bürgerinnen an diesen Einrichtungen (z.B. Einstellung gegenüber Radikalismus, Engagement für sozialpolitische Einrichtungen, Wahlbeteiligung, persönlicher Einsatz für die Grundrechte etc.). Ugs. bezeichnet P.K. den Stil der politischen Auseinandersetzung (Streitkultur).“ (Schubert/Klein 2006: 233)

Die Kategorie „politische Kultur“ wurde Mitte des 20. Jahrhunderts von dem US-amerikanischen Politologen Gabriel A. Almond in den politikwissenschaftlichen Diskurs eingebracht:

„The term political culture thus refers to the specifically political orientations – attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system. [...] It is a set of orientations toward a special set of social objects and processes.“ (Almond/Verba 1963: 13)

Für Almond und seinen Kollegen Sidney Verba ist politische Kultur ein bestimmtes Orientierungsmuster gegenüber dem politischen System und dessen Verteilung. Das Konzept bezieht sich auf die Verbindung von dem Verhalten der Individuen zu jenem des komplexen Systems. Die Gesellschaft orientiert sich demnach an allgemeinen Glaubensgrundsätzen, die die Richtung vorgeben und die Basis für die politischen Einstellungen des Einzelnen bilden. (vgl.

Almond/Verba 1963; Fenner 1994; Plasser/Ulram 2002) Almond und Verba unterscheiden verschiedene Orientierungen, die die Grundlagen des politischen Systems vorgeben:

- *Kognitive Orientierung*: „politisches Interesse, subjektives Wissen um Ereignisse, Prozesse, Institutionen oder Themen; ferner evaluative (bewertende) Orientierungen sowie konative Orientierungen, also Verhaltensdispositionen (Plasser/Ulram 2002: 17)
- *Policy Culture*: die Orientierungen richten sich „auf materielle bzw. symbolische Politikbereiche“ (ebd.), Urteil und Meinung über politische Leistungen und Erwartungen → konkrete Politikfelder
- *Process Culture*: Erwartungen hinsichtlich der Auswirkungen politischer Handlungen und politischer Entscheidungen der Akteure, aber auch prozessbezogene Symbole → der politische Prozess;
- *System Culture*: dazu „zählen die Sichtweise zentraler Strukturen des politischen Systems und ihrer Spielregeln (etwa Demokratiebewusstsein) sowie die Einstellungen zur politischen Gemeinschaft (zB nationale Identität)“ (ebd) → politische Systemkultur (vgl. Almond/Verba 1963; Plasser/Ulram 2002; Ulram 1990)

Der Staatsbürger ist Teil der Systemkultur in dem er am politischen Prozess teilnimmt und politische Leistungen empfängt.

„Die Politikwissenschaft versteht unter politischer Kultur [...] Einstellungen, die für bestimmte Systeme oder Subsysteme charakteristisch sind, die in den Prozessen der politischen Sozialisation individuell erworben werden und in der politischen Realität kollektiv umgesetzt werden können.“ (Gerlich/Pfefferle 2006)

Politische Kultur ist aber auch „das Produkt der kollektiven Geschichte eines politischen Systems und der Lebensgeschichte seiner Mitglieder.“ (Ulram 1990: 63) Damit sind nicht nur Verhaltensmuster und Werte in das Konstrukt der politischen Kultur eingeschlossen, sondern ebenso historische Ereignisse, die zum Beispiel von Zäsuren und Stabilitäten in der Zweiten Republik erzählen.

„Politische Kultur ist Ausdruck geschichtlicher Traditionen, Ideologien und Mentalitäten, die sich durch Beeinflussung von Politik und Ökonomie sowohl sozialstrukturell und bei den kollektiven Akteuren gegenüber alten und neuen Problemen sedimentiert haben [...].“ (Fenner 1994: 364)

Denn es sind vor allem individuelle Wahrnehmungen, die zu einem kollektiven Ganzen verschmelzen und Einfluss nehmen auf spätere Verhaltensweisen. Die politische Kultur erfasst

kollektive Erfahrungen und Interaktionen der Gesellschaft im Zeitablauf. Die Wurzel gegenwärtiger Veränderungen ist oft in vergangenen Entwicklungen ausfindig zu machen – einem Wandel im politischen System liegen oft strukturelle Prozesse zugrunde. Die politische Kultur berücksichtigt immer gegenwartsbezogene und historische Blickwinkel. (vgl. Almond/Verba 1963; Berg-Schlosser 1994; Ulram 1990)

Die wohl wichtigste Studie von Almond und Verba ist „The Civic Culture“, 1963 publiziert und als Ländervergleich angelegt. Darin unterscheiden die beiden „zwischen einer vormodernen *parochialen* Kultur, einer traditionalistischen, durch passive Loyalitätsmuster geprägten *Untertanenkultur* und einer zivilgesellschaftlichen *Partizipationskultur*, wobei sie unter normativen Vorzeichen die *Staatsbürgerkultur* (civic culture) als Mischtyp traditionaler und moderner Einstellungselemente definierten.“ (Plasser/Ulram 2002: 18) Dabei unterscheidet sich die Staatsbürgerkultur von der Untertanenkultur dahingehend, dass die einzelnen mündigen Individuen den Prozess der politischen Entscheidungsfindung der politischen Elite aus freiem Willen überlässt und ihr damit die höhere Lösungskompetenz bescheinigt.

„Staatsbürgerliche Kompetenz oder „*internal efficacy*“ – also der Glaube, politische Vorgänge verstehen und sich in politischen Funktionen bewähren zu können – stellt eine zentrale Komponente einer demokratischen politischen Kultur dar.“ (Plasser/Ulram 2002: 101)

Dieses Konzept von Almond und Verba wurde als wenig präzise und undifferenziert kritisiert. Es gibt allerdings kein einziges und allgemein gültiges Konzept der politischen Kultur innerhalb der Sozialwissenschaften, vielmehr handelt es sich um einen sehr dehnbaren Begriff, der viele Auslegungsmöglichkeiten zulässt.

2.5. Die politische Kultur Österreichs

Die Entwicklung dieser für Österreich charakteristischen politischen Kultur geht auf eine Reihe von kollektiven historischen Erfahrungen zurück. Der allmächtige Staat und „der Umstand, dass es niemals einen wirklichen revolutionären Wandel gab, prägten die politische Kultur in Österreich.“ (Wegerer 1993: 20) Auch die Habsburger spielten eine zentrale Rolle. Wegerer benennt die folgenden drei Faktoren als die wesentlichen bei der Entwicklung des politischen Systems:

- Die besondere Situation der Vielvölkermonarchie,
- die Tatsache der wirtschaftlichen Verspätung Österreichs und
- das Durchleben zahlreicher politischer Regimewechsel in relativ kurzer Zeit. (Wegerer 1993: 20)

Die politische Kultur in Österreich war insbesondere zu Beginn der Zweiten Republik jahrzehntelang von einer Konsenskultur geprägt. Der Interessenausgleich stand im Vordergrund, Verhandlungen und Kompromisse waren die Ansätze zur Lösung von Konflikten.

„Die politische Kultur der 2. Republik war Jahrzehnte hindurch von ihrem antithetischen Charakter gekennzeichnet: Mittels der Instrumente wechselseitiger Besitzstandsgarantien („Proporz“) und intensiver Parteienstaatlichkeit sollte die österreichische Demokratie, zwischen 1918 und 1933/34 ein Muster „zentrifugaler Demokratie“, stabilisiert werden.“ (Pelinka 1997: 499)

Die Konkordanzdemokratie ist daraus hervorgegangen, die insbesondere als Große Koalition jahrzehntelang die heimische Politbühne dominierte, aber auch prägte und damit zu einem ganz typischen Kennzeichen wurde. Diese Form des Regierens erweist sich allerdings als zunehmend schwieriger und Konfliktbeladen, da der Wandel das politische Verhalten insbesondere der jüngeren Generation verändert hat und dadurch ein Bruch der Konfliktlinie „Generation“ ansteht. Proporz und Konsens, die Instrumente der Konkordanzdemokratie haben ihre Funktion zur Stabilisierung der Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg erfüllt und gelten nun als überholt. Pelinka attestiert der politischen Kultur der österreichischen Konkordanzdemokratie einen Wandel hin zu einer Konkurrenzdemokratie. Zurückzuführen ist dieser Wandel auf „die Erfüllung des antithetischen Anspruches der 2. Republik [...]: Die Demokratie hat sich stabilisiert; die spezifisch im Sinne der Stabilisierung eingesetzten Instrumente haben ihre Funktionalität eingebüßt [...]“ (Pelinka 1997: 499). Auf die Veränderungen der politischen Kultur in Österreich werde ich später noch näher eingehen.

3. Zeit für eine Wende?

3.1. Die Zeiten ändern sich

Die politische Landschaft der Zweiten Republik ist seit Jahrzehnten von als typisch österreichisch identifizierten Besonderheiten und Kontinuitäten geprägt, die von spezieller Bedeutung für das gesellschaftliche Allgemeinwohl sind. Dazu zählen einerseits die bewährte Kultur der Verhandlungen – ein Produkt der Erfahrungen des Austrofaschismus und generell der Zeit bis 1945, die ihre spezielle Ausformung in der Sozialpartnerschaft und in der Neigung zur Bildung großkoalitionärer Regierungen fand. Ein weiteres Kind dieser Zeit ist das Proporzprinzip – die anteilmäßige Machtaufteilung, in Österreich aber auch gleichzeitig ein Netzwerk an parteipolitischer Patronage. Getragen wurde diese besondere politische Kultur in Österreich insbesondere von den Parteien, die als Lager die Gesellschaft anhand von drei Konfliktlinien teilten. Ihre tiefe Durchdringung des gesellschaftlichen Lebens und das dadurch erzeugte Gefühl der Verbundenheit innerhalb der Wählerschaft ist ein weiteres Spezifikum.

Ich möchte behaupten der Erfolg der Zweiten Republik baut auf diesen Ausprägungen der österreichischen politischen Kultur. Der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg konnte nur durch einen Schulterschluss quer über alle Ideologien und Klassen erfolgen – Politik und Wirtschaft waren sich einig, dass sie nur gemeinsam das junge Österreich wirtschaftlich voran bringen konnten. Die enge Zusammenarbeit der Verbände einerseits, sowie der Verbände und der Politik andererseits brachte schließlich aufgrund institutioneller und gesetzlicher Neuerungen den gewünschten Erfolg.

Die Sozialpartnerschaft als Mittel zur Akkordierung divergierender Interessen wurde zum Erfolgsmodell und galt lange Zeit als Erhalterin des „sozialen Friedens“. Ihre Anfänge gehen zurück auf die ersten Großen Koalitionen ab 1947, ihren Höhenflug erlebte sie in den 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahre. Es war dies auch die Zeit als die Parteienlandschaft Österreichs im Prinzip nur aus den beiden Großparteien SPÖ und ÖVP, sowie einer kleineren Freiheitlichen Partei bestand. Die Sozialdemokratische Partei und die Volkspartei gelten auch als die Begründer der Zweiten Republik und eines ausgeprägten Parteienstaats. In ihren Anfangsjahren errangen sie

gemeinsam einen Stimmenanteil von fast 90 Prozent. Charakteristisch sind die hohe Konzentration und Organisation des Parteiensystems.

Doch bereits Ende der 1960er Jahre begann ein Strukturwandel die politischen Lager zu verkleinern. Die Zahl der Arbeiter als auch jene der Selbständigen – in diesem Fall hauptsächlich Landwirte – ging zurück, wohingegen der Mittelstand zu wachsen begann. Dies hatte Auswirkungen auf das Wahlverhalten der Bevölkerung: Beide Großparteien verloren in ihren traditionellen Kernwählerschichten enormes Wahlpotential, das sie durch Zugewinne in der neuen Mittelschicht kaum wettmachen konnten. Der einsetzende soziale Wandel brach die traditionellen Sozialmilieus auf und führte damit unweigerlich zu einer Abnahme der starren Lagerbindung. Die Bevölkerung erkannte die realen Bedingungen in den ideologischen Programmen der Parteien nicht mehr wieder, viel zu wenig haben sie sich in die Richtung des gesellschaftlichen Wandels bewegt. Mit dem Verlust an Wählerpotential ging auch ein enormer Mitgliederschwund von SPÖ und ÖVP einher. Ein Umstand, der zu einer Schwächung der beiden Großparteien und zu einer Veränderung der politischen Kräfteverteilung führte. Die etablierten politischen Verhaltensmuster brachen auf und die lange Zeit so bedeutenden Subkulturen verwirkten ihre Anziehungskraft. (vgl. Plasser/Ullrich 2006; Traar/Birk 1988; Ullrich 1988)

Es war nicht erst die Wenderegierung, die beachtliche Veränderungen für Österreich brachte. Bereits in den 1980er Jahren wurde die Republik von einem gesellschaftlichen und sozioökonomischen Wandel erfasst, der seinen Anfang in der fortschreitenden Internationalisierung und Technologisierung nahm. Zentral war die Modernisierung im Bereich der maschinellen Produktion, die einerseits eine Effizienzsteigerung, andererseits eine Veränderung der Arbeitsbereiche mit sich brachte. Die Industrie verlor allmählich zugunsten des Dienstleistungssektors an Bedeutung, womit gleichzeitig eine Freisetzung von Arbeitskräften einherging. Der Mittelstand – vordergründig gebildet aus Angestellten und Beamten – wuchs, während die Zahl der Arbeiterinnen und Arbeiter zunehmend schrumpfte. Das Thema Gleichbehandlung fand in dieser Zeit – mit einer für Österreich typischen Verspätung – Eingang in den politischen Diskurs. Immer mehr Frauen drängten auf den Arbeitsmarkt, eine nicht zu verachtende Frauenbewegung forderte eine aktive Gleichstellungspolitik ein. Allmählich setzte ein Geburtenrückgang ein und eine demografische Schieflage zeichnete sich ab. Aufgrund medizinischer Errungenschaften wird die Gesellschaft immer älter, die nachkommenden Generationen allerdings immer weniger, sodass erste Probleme in der Erhaltung des Sozialsystems sichtbar werden. Die Regierung Kreisky stolperte an ihrem Ende über einen

horrenden Schuldenberg, hervorgerufen durch die Verteilungspolitik der 1970er Jahre. Die Regierungen der 1980er Jahre wurden zudem von einigen Skandalen und beachtlichen Verlusten der staatlichen Industrie gebeutelt. Ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel war die Folge: Im staatlichen Eigentum befindliche Unternehmungen wurden verkauft oder (zum Teil) privatisiert. Dieser Trend wurde in den 1990er Jahren fortgesetzt und fand schließlich unter Schwarz-Blau/Orange seinen bisherigen Höhepunkt. (vgl. u.a. Tálos 2006)

3.2. Die politische Konstellation vor der Wende

„1986 wird als „Wendejahr“ der Innenpolitik begriffen.“ (Gehler 2006: 44) Die Wahlbeteiligung sank auf einen ersten Tiefstand, das Phänomen der WechselwählerInnen trat auf und die Großparteien waren weiter denn je von einer absoluten Mehrheit entfernt. Trotz allem blieb die SPÖ stimmen- und mandatsstärkste Partei, die bereits ab Januar 1987 gemeinsam mit der ÖVP die alte Tradition der Großen Koalition wieder aufleben ließ. Mit Bundeskanzler Vranitzky und Vizekanzler Alois Mock arbeiteten die beiden Großparteien nach einer mehr als 20jährigen Pause wieder in einer großkoalitionären Regierung zusammen. (vgl. Gehler 2006; Plasser 1988; sowie die Tabelle 3 und Tabelle 4)

„Die Jahreswende 1986/87 ist als Zäsur zu begreifen, als eine neue Politik Konturen annahm, die mittel- und langfristig zur Privatisierung der Ökonomie, Flexibilisierung der politischen Programmatik, Europäisierung des Landes sowie zur Leistungsoptimierung und Rationalisierung der Wirtschaft führen sollte.“ (Gehler 2006: 44)

Die SPÖ unter Vranitzky war offen für eine marktwirtschaftliche Modernisierung unter Einhaltung gewisser keynesianischer Spielregeln, nichts desto trotz war eine allmähliche Tendenz zur Privatisierung der Verstaatlichten Industrie erkennbar. Die hohe Staatsverschuldung und die Zweifel an der weiteren Finanzierbarkeit des Sozialsystems waren mitunter zwei Argumente, die zur Abkehr vom Weg des Keynesianismus, den die Sozialdemokratie lange Zeit verfolgte, bewegten und eine Öffnung hin zu einem neoliberaleren Kurs der Deregulierung und Liberalisierung zuließen. Dass die bisher verfolgte Wirtschaftspolitik so nicht weiter tragbar war, mussten auch die Akteure der Großen Koalitionen in den 1980er und 1990er Jahren einsehen. Dieser Umstand brachte die SPÖ allerdings in ein Dilemma: Wie sollte sie ihre Parteimitglieder, die nahe stehenden Verbände und vor allem die Wählerschaft von der Notwendigkeit eines Kurswechsels von einer am sozialen Ausgleich orientierten Politik in Richtung einer

marktwirtschaftlich geführten Ausrichtung überzeugen? Die Bedeutung der Parteien in dieser Phase soll in den nächsten Kapiteln näher ausgeleuchtet werden.

Ebenfalls in diese Legislaturperiode fielen erste Beitrittserklärungen zur Europäischen Gemeinschaft, die es allerdings erst in den eigenen Reihen (vor allem unter der SPÖ) zu vermitteln galt. Der 1995 erfolgte Beitritt zählt schließlich zu den einschneidendsten Ereignissen der Zweiten Republik, da damit der rechtliche Besitzstand der Union übernommen wurde und in die österreichische Gesetzeslandschaft eingefügt werden musste. Zahlreiche Novellierungen und Gesetzesänderungen im Bereich der Liberalisierung gehen auf EU-Richtlinien zurück. Aber auch der streng verfolgte Sparkurs ist ein von der Gemeinschaft verordneter, da die Mitgliedsländer Kriterien hinsichtlich der Neuverschuldung und des Budgetdefizits einzuhalten haben.

Die Große Koalition scheiterte schließlich am 11. Oktober 1995 an den Budgetverhandlungen. Wolfgang Schüssel, der damals die Ämter des ÖVP-Parteibornnes, Vizekanzlers und Außenministers innehatte, brach mit der SPÖ, da die Interessensgegensätze für eine Budgetkonsolidierung unüberwindbar schienen. Es kam zu Neuwahlen am 17. Dezember 1995, die Zugewinne für die beiden großen Parteien brachten: ÖVP von 52 auf 53 und SPÖ von 65 auf 71 Mandate, während die FPÖ zwei Parlamentssitze verlor (von 42 auf 40). (vgl. Gehler 2006; sowie die Tabelle 3 und Tabelle 4)

Dieses Ergebnis war für Gehler (2006: 46) auf folgendes zurückzuführen:

„Vranitzky hatte drei starke Argumente auf seiner Seite: Die Budgetverhandlungen waren von der ÖVP abgebrochen worden, womit sie Neuwahlen provoziert hatte, was wieder eine Verzögerung der Sanierung und damit eine weitere Belastung des Staatshaushaltes bedeutete; der Bundeskanzler wiederholte sein Votum gegen Haider und warnte vor einer Kleinen Koalition. Hinzu kam Vranitzkys klare Absage an tiefe soziale Einschnitte. Die SPÖ sagte überwiegend, was sie nicht wollte und war mit diesem „Negativwahlkampf“ erfolgreich.“

Trotz alldem kam es zu einer Neuauflage der Großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP. Der starke Aufwärtstrend der FPÖ war zwar vorerst gestoppt, aber die Zeichen standen ganz klar auf Veränderung. War also die Zeit gekommen für eine Wende in der österreichischen Politik? Ein sozialer Wandel hat die Gesellschaft erfasst und forderte Veränderungen im Bereich der Arbeits-, Sozial-, Wirtschafts-, aber auch Bildungs- und Hochschulpolitik. Damit komme ich zu meiner ersten Fragestellung:

War es wirklich Zeit für die besagte „Wende“ und waren nur ÖVP und FPÖ jene Parteien, die diese Wende herbeiführen konnten?

Für Andreas Khol² (ÖVP) hat jede Zeit ihre Regierungsform. (Tabelle 3 auf der Seite 58 zeigt eine Übersicht der Regierungen seit 1945) So war die Bildung Großer Koalitionen zwischen ÖVP und SPÖ der richtige Weg um nach dem Zweiten Weltkrieg den Wiederaufbau der Republik auf die Beine zu stellen. Der Wirtschaftsaufschwung der 1960er Jahre sei der von der Volkspartei geführten Alleinregierung zu verdanken, während Österreich in der langen Phase der sozialdemokratischen Alleinregierung schließlich seine wirtschaftliche Hochblüte erlebte. (vgl. Khol 2001) Ab 1983 schaffte es keine Partei mehr bei Nationalratswahlen die absolute Mandatsmehrheit zu erringen und alleine eine Regierung zu stellen. Nach 17 Jahren wurde also wieder dazu übergegangen in Koalitionen zusammenzuarbeiten. Zu Beginn der Zweiten Republik hatte sich diese Regierungsform schließlich bewährt und Österreich zu einem enormen sozio-ökonomischen Aufschwung verholfen. Doch ist diese Art der Zusammenarbeit Anfang der 1980er Jahre wirklich noch zeitgemäß? Und lässt sich ein Modell, das zwar zu seiner Zeit immens erfolgreich war, dem aber beinahe 20 Jahre zuvor ein Ende gesetzt wurde, unter geänderten Vorzeichen tatsächlich wieder aufleben? „Die Zeiten ändern sich und wir ändern uns mit ihnen.“ (Khol 2001: 195) Andreas Khol bedient ein römisches Sprichwort um diese beiden Fragen zu verneinen. Seiner Meinung nach war es bereits in den 1980er Jahren Zeit für eine Wende, die von der ÖVP herbeigeführt werden sollte – *der* Wendepartei ausgerüstet mit dem dafür notwendigen Werkzeug. (vgl. Khol 2001)

² Andreas Khol (ÖVP) war von 1983 bis 2006 Nationalratsabgeordneter, von 1994 bis 1999 und von 2000 bis 2002 ist er Klubobmann der ÖVP, von 1999 bis 2000 Dritter Präsident des Nationalrates und von 2002 bis 2006 Präsident des Nationalrates. Seit 2005 ist er Bundesobmann des ÖVP-Seniorenbundes. Khol war maßgeblich an der Regierungsbildung 1999/2000 beteiligt.

3.3. Was ist diese viel beschworene „Wende“ überhaupt?

In der Politik gelten einschneidende Zäsuren gerne als „Wende“ – bereits weiter oben war von einem „Wendejahr 1986“ die Rede. Seit dem Regierungsantritt des Kabinetts Schüssel I am 4. Februar 2000 wird in diesem Zusammenhang auch immer wieder von einer Wende gesprochen. Doch was ist damit eigentlich gemeint? Ich möchte mich für die Wende aus Sicht der ÖVP der Worte Andreas Khol bedienen, der die folgenden Ziele niederschrieb:

- Beitritt zur Europäischen Union als gleichberechtigtes Mitglied.
- Mitarbeit in der Europäischen Sicherheit und Verteidigung und damit der Ersatz der Neutralität in Europa durch Solidarität – natürlich mit einer neu geordneten, den neuen Aufgaben angepassten Landesverteidigung.
- Neuordnung der gesamten Finanzpolitik des Staates: Stop dem Schuldenberg: damit eine völlig neue staatliche Finanzpolitik, die die Rücknahme des überbordenden Sozialstaats mit totalitären Tendenzen erzwingt.
- Bildungsreform, vor allem Universitäten betreffend und Aufbau eines modernen Fachhochschulnetzes.
- Beschränkung des Staates auf seine unverzichtbaren Kernfunktionen. Daher eine umfassende Aufgabenreform und damit eine Verwaltungsreform zur Begrenzung des öffentlichen Dienstes, ohne die eine dauerhafte Gesundung des Staates nirgendwo zu erreichen ist.
- Wirksame Einschränkung der großen staatlichen Sozialleistungen auf die Bedürftigen, gekoppelt mit einer wirksamen Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen durch Mitnahmeeffekte.
- Neugestaltung der Sozialpartnerschaft durch Gewaltenteilung und Ämterentflechtung.
- Ausgliederung und Privatisierung der Wirtschaftsbetriebe des Staates auf allen Ebenen und damit Ende der Staatsbetriebe in allen Sektoren wie Schwerindustrie, Banken, Versicherungen, Tabak, Post, Bahn, Elektrizität, Forstwesen.
- Neuordnung des Wildwuchses der historisch gewachsenen Kranken- und Pensionsversicherungen.
- Nutzung der ökosozialen Marktwirtschaft für einen optimalen Wirtschaftsstandort: Abbau der alten zünftlerischen Gewerbeordnung, Vereinfachung der Betriebsgründungen, wirtschaftsfreundliches Steuersystem.
- Ende der staatlich finanzierten linken und grünen Kulturhegemonie. (Khol 2001: 24f)

Die ÖVP nahm Anleihen an den Umbaumaßnahmen in Großbritannien unter Margret Thatcher und in Deutschland unter Helmut Kohl und Franz Josef Strauß in den 1980er Jahren. Auch in vielen anderen Ländern kamen konservative oder christlichsoziale Regierungen an die Macht. Hohe Arbeitslosigkeit und Inflation, ein geringes Wirtschaftswachstum und verstärkte Streikbewegungen zwangen die Regierungen vieler Länder zu einem Kurswechsel. Das übergeordnete Ziel war staatliche Eingriffe auf ein Minimum zu reduzieren und den Großteil, der früher vom Staat erbrachten Leistungen den freien Kräften des Marktes zu unterwerfen. Gemeinsames Credo war, dass der Sozialismus versagt habe und an seine Stelle eine „ökosoziale Marktwirtschaft“ (Khol 2001: 23) treten solle. (vgl. Khol 2001)

3.4. Welche Farbe hat die Wende? Die Akteure

3.4.1. Schwarz: Die ÖVP

Die ÖVP hatte ihr erstes Hoch in den Anfängen der Zweiten Republik, als sie die mandatsstärkste Partei und bis 1970 ständig an einer Regierung beteiligt war (von 1966 bis 1970 regierte sie alleine). In all den folgenden Nationalratswahlen bis einschließlich 1999 konnte die SPÖ eine Mehrheit an Mandaten erringen und damit die Volkspartei jedes Mal auf den zweiten (1999 gar auf den dritten) Platz verweisen. Während der SPÖ-Alleinregierung unter Bruno Kreisky von 1970 bis 1983, aber auch zur Zeit der Kleinen Koalition von SPÖ und FPÖ von 1983 bis 1987 sah sich die ÖVP in die Rolle der Oppositionspartei verwiesen. (Tabelle 3 auf Seite 58 zeigt eine Übersicht über die Regierungen, Tabelle 4 auf Seite 61 eine Übersicht der Nationalratswahlen seit 1945) Erst Franz Vranitzky holte die ÖVP zurück in die Regierung, als er sich von der FPÖ lossagte, nachdem diese Jörg Haider zu ihrem neuen Obmann wählte. Die SPÖ stellt weiterhin nach jeder Wahl den Bundeskanzler – die ÖVP bleibt in der undankbaren Rolle des ewigen Zweiten. Während die SPÖ den Kanzlerbonus innehatte, fungierte die ÖVP als ihr „Juniorpartner“ oder „Steigbügelhalter“ wie Andreas Khol die Beziehung beschreibt. (vgl. Fallend 2006; Karhofer/Sickingen 2001; Khol 2001) An anderer Stelle wird mit der Aufstellung der Volkspartei während der Großen Koalitionen der 1980er und 1990er Jahren schärfer ins Gericht gegangen:

„Die ÖVP war in den neunziger Jahren, als Juniorpartner in der Koalition, de facto nicht existent, auch wenn sie wacker die Illusion aufrecht erhielt, dass sie es war, die eigentlich im Hintergrund die Fäden zog.“ (Fleischhacker 2001: 122)

Lange Zeit verfügte die SPÖ über den „Kanzlerbonus“ und konnte Erfolge für sich verbuchen, während ihr schwarzer Koalitionspartner versuchte seine mitte-rechts Position gegen die stark im Aufwind befindliche FPÖ zu verteidigen. Dass die ÖVP ihren zweiten Platz im Ranking um die Mandate im Nationalrat zugunsten der FPÖ verlieren könnte, lag in den 1990er Jahren durchaus im Bereich des Möglichen. Es war also an der Zeit für die Partei zu beweisen, dass sie (besser) imstande sei die politischen Geschicke im Land zu lenken. 1995 übernahm Wolfgang Schüssel die Führung der Bundespartei. Er war es auch der ein neues Grundsatzprogramm auf Schiene brachte, das „im gesellschaftspolitischen Bereich verstärkt konservativ-katholische Positionen“ (Fallend 2006: 13) betonte. Zudem begann sich ein Widerstand gegen die koalitionäre Konsenskultur breit zu machen. Der Interessensausgleich durch Verhandlungen und

Kompromisse missfiel parteiintern zunehmend. Der liberal-konservative Flügel begann sich zu behaupten und präsentierte ein Gesellschaftsmodell, „das auf Freiheit, Leistung, Wettbewerb und individueller Verantwortung beruht.“ (Fallend 2006: 14) Traditionelle Werte sowie die Familie werden in den Mittelpunkt des Interesses gestellt und damit das Parteiprofil geschärft. (vgl. Fallend 2006)

Der bereits erwähnte Strukturwandel brachte auch für die Volkspartei Veränderungen mit sich. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts geht die Zahl an Bauern und Gewerbetreibenden zurück – beide gelten als traditionelle ÖVP-Stammwähler. In ihren Anfängen formierte sich die Partei entlang der Konfliktlinie „Religion“, die mit der zunehmenden Säkularisierung der Gesellschaft und dem Prozess der Urbanisierung zunehmend an Bedeutung verliert. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007) In ihrem Grundsatzprogramm von 1995 bekennt sich die Partei zum Christentum, betont aber gleichzeitig sich „an keine Konfession oder kirchliche Institution“ (ÖVP 1995) binden zu wollen. Die wirtschafts- und sicherheitspolitische Ausrichtung gewinnt an Bedeutung: So wird die ökosoziale Marktwirtschaft, der liberale Rechtsstaat, die offene Gesellschaft und ein vereintes Europa im Sinne der Friedenserhaltung im Selbstverständnis der Partei angeführt. (vgl. ÖVP 1995)

Die ökosoziale Marktwirtschaft ist die ökonomische Doktrin, wie sie von der ÖVP verfolgt wird. Sie „beruht auf den Grundsätzen Freiheit, Leistung, Verantwortung und Solidarität. Sie verbindet den Leistungswillen des einzelnen mit dem sozialen Ausgleich in der Gesellschaft und einem schonenden Umgang mit der Umwelt.“ (ÖVP 1995: 12) Die Freiheit selbstbestimmter Entscheidungen, ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb und Eigentum sind grundlegende Elemente dieser Ordnung. Außerdem wird dem Staat die Unternehmerrolle entzogen: Er soll nur noch in Ausnahmefällen als solcher auftreten und „durch eine entsprechende Monopol- und Kartellgesetzgebung sowie durch strukturfördernde Maßnahmen einen ausreichenden Wettbewerb dort sicherstellen, wo dieser gefährdet ist.“ (ebd.: 12) Klar Stellung bezogen wird auch zum Thema Staatsschulden und deren Bekämpfung:

„Staatsschulden schränken die Handlungsfähigkeit des Staates ein und belasten nachfolgende Generationen. Sparsamkeit bei den Ausgaben muß daher oberster Grundsatz einer verantwortungsbewussten und an Nachhaltigkeit orientierten Budgetpolitik sein. Einsparungen sollen grundsätzlich Vorrang vor der Erschließung neuer Einnahmen haben.“ (ebd.: 14)

Die ÖVP hat zu dieser Zeit einen neoliberalen Wirtschaftskurs eingeschlagen, mit dem sie zum einen ihr eigenes Partei- und Programmprofil schärfte und zum anderen auf Stimmenfang bei den

nächsten Nationalratswahlen ging, schließlich galt es immer noch Schulden früherer Generationen abzubauen.

3.4.2. Blau: Die FPÖ

Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) ging 1955 aus dem Verband der Unabhängigen (VdU) – „einem Sammelbecken ehemaliger Nationalsozialisten und der Anhänger der „deutschen“ Frage“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 154) – hervor. Ihre erste große Rolle im Regierungsreigen wurde der Partei 1970 zugewiesen, als sie unter Obmann Friedrich Peter eine von der SPÖ geführte Minderheitsregierung unterstützte. Bereits im Vorfeld hatte Peter eine Wahlrechtsreform mit Bruno Kreisky ausgehandelt, die kleinen Parteien Vorteile verschaffen sollte.³ Erstmals in eine Regierung schafften es die Blauen schließlich 1983, als Fred Sinowatz (SPÖ) und Norbert Steger gemeinsam eine Kleine Koalition ausverhandelten. Steger plante eine Neupositionierung der Partei, die sie aus dem rechten Eck holen und als liberale Kraft im Land präsentieren sollte. Damit wäre sie im Parteiensystem Österreichs verankert. (vgl. Luther 2006a) Steger scheiterte und führte die FPÖ in eine Krise. Die Gunst der Stunde nutzte der junge Jörg Haider, der 1986 in einer Kampfabstimmung auf dem FPÖ-Parteitag den Vorsitz über die Partei übernahm. Mit der Abwahl Stegers wurde der liberale Part der Blauen deutlich minimiert – die Nationalisten hingegen fanden in Haider ein Sprachrohr, ein Rechtsruck der FPÖ war die Folge. Nachdem sich die Partei unter Haider immer weiter nach rechts bewegte, traten 1993 einige Freiheitliche, darunter die damalige dritte Nationalratspräsidentin Heide Schmidt, aus der Partei aus und gründeten das Liberale Forum (LIF). (vgl. Gehler 2006)

Von großer Bedeutung für die politische Landschaft jener Zeit war der Aufstieg der Freiheitlichen Partei unter ihrem neuen Obmann Jörg Haider. Die Freiheitlichen waren es, die von der Phase der Großen Koalition am meisten profitierten. Während SPÖ und ÖVP stetig an Wähler/innen verloren, legte die FPÖ von Wahl zu Wahl immer mehr zu. Zur Zeit der Übernahme durch Haider kam die Partei auf 9,7 Prozent, fast 10 Jahre später konnte sie ihren Stimmenanteil auf 21,9 Prozent mehr als verdoppeln. (siehe Tabelle 4 auf Seite 61) Ihre enormen Zugewinne waren auf den Populismus des Jörg Haider und seine vor allem auf eine Ausgrenzungsstrategie ausgerichteten Wahlkämpfe zurückzuführen.

³ So gab es ab der im Jahr darauf folgenden Nationalratswahl 183 statt 165 Mandate zu gewinnen.

„Haider baute die FPÖ zu einer Wahlkampfmaschine um, in der Stimmenmaximierung die opportunistische Instrumentalisierung aller sich auch nur halbwegs dazu eignender Materien bedeutete.“ (Luther 2006a: 20)

Und dazu zählte zum einen eine rigorose Oppositionspolitik, die vor allem das Proporzprinzip und die Sozialpartnerschaft aufs schärfste kritisierte und zum anderen wurde schonungslos gegen Ausländer, Kriminelle und die EU gehetzt. (vgl. Luther 2006a) Diese rechtspopulistische Rhetorik brachte den Freiheitlichen neben den Wahlerfolgen vor allem auch Kritik und eine Ausgrenzung von einer möglichen Regierungsbeteiligung ein. Haider allerdings war der festen Überzeugung schlussendlich von einer der beiden Großparteien für eine Kleine Koalition ins Regierungsboot geholt zu werden. (vgl. Luther 2006a)

Schon der Verband der Unabhängigen (kurz: VdU) formierte sich entlang des Konfliktes zwischen den Nationalitäten, wobei die Antithese zwischen den Deutschen und den anderen die Monarchie bildenden Nationalitäten im Vordergrund stand. (vgl. Pelinka 1997) Dieses deutschnationale Element war mit Schuld, dass der FPÖ lange Zeit jegliche Regierungsfähigkeit abgesprochen wurde. Haider erkannte dies schließlich und versuchte ab 1995 „die nationale Komponente nicht zuletzt im Hinblick auf wahl- und regierungspolitische Überlegungen zu relativieren“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 154) Er sagte sich also von der „Deutschtümelei“ los, um nach der nächsten erfolgreich geschlagenen Nationalratswahl einer neuen Regierung anzugehören. Bekundet wurde dieser Kurswechsel anhand zahlreicher Programme, die zu wichtigsten politischen Themen wie der Budgetsanierung, dem Pensionssystem oder der Ausländerpolitik vorgelegt wurden. Insgesamt war eine marktwirtschaftliche Ausrichtung erkennbar und eine Annäherung an christliche Werte (obwohl die Partei ursprünglich antiklerikal aufgestellt war) – beides Faktoren, die eine Nähe zur ÖVP suggerierten. (vgl. Luther 2006a)

3.4.3. Rot: Die SPÖ

Die Sozialdemokratische Partei Österreichs ist jene Partei, die insgesamt gesehen am längsten regiert hat. Abgesehen von der ÖVP-Alleinregierung von 1966 bis 1970 war die SPÖ bis zum Jahr 1999 in jedem Kabinett vertreten. Ihre Blütephase erlebte sie in der Ära Kreisky. Der umsichtige Reformier übernahm 1967 den Vorsitz und führte die Partei mit seinen gesellschaftspolitischen Visionen in eine von der SPÖ geführte Alleinregierung, die 13 Jahre andauern sollte. (siehe dazu auch die Tabelle 3 und Tabelle 4) Zudem unterzog er die Partei einem ideologischen Wandel hin zu einer gemäßigten „für alle Schichten offene Kraft der gesellschaftspolitischen

Mitte“ (Gehler 2006: 40). Nicht nur die Öffnung der SPÖ, auch die gesellschaftspolitischen Tendenzen jener Zeit und der enorme wirtschaftliche Aufschwung waren bestimmend für den Erfolg der Sozialisten. Für Kreisky war es ein leichtes seinen „Wohlfahrtsstaat für alle“ umzusetzen und damit seine Führungsposition weiter zu festigen. Letztlich scheiterte seine Verteilungspolitik an der Finanzierung, sodass alsbald ein rigoroses Sparpaket zum Schuldenabbau geschnürt werden musste.

Hier stieß die SPÖ allerdings zum ersten Mal auf Probleme: Sie schaffte es nicht ihre Wähler/innen ausreichend von der Notwendigkeit dieser Sparmaßnahmen zu überzeugen und verlor bei der folgenden Nationalratswahl 1983 ihre absolute Mehrheit, die sie nie mehr erreichen sollte. Fortan regierte die SPÖ mit einem Koalitionspartner, wobei sie immer den Bundeskanzler stellte. Für die SPÖ erleichterte dies die Situation gerade in den 1980er Jahren, als der Ruf nach einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel zur Bewältigung der Schuldenkrise immer lauter wurde. Erst Franz Vranitzky versuchte eine Abkehr von Kreiskys Reformorientierung. Gehler beschreibt Vranitzky als Verkörperung von „Vertrauensbildung, moderate Reformen, Zusammenarbeit sowie Synthese von Sozialdemokratie und Nationalökonomie“ (Gehler 2006: 43). Ihre hegemoniale Stellung verlor die SPÖ endgültig bei der Nationalratswahl vom 23. November 1986, als sie gegenüber 1983 um 4,5 Prozent verlor, die ÖVP aber ebenso einen Verlust von 1,9 Prozent hinzunehmen hatte. Von Januar 1987 bis zur Nationalratswahl 1999 regierten SPÖ und ÖVP ständig gemeinsam in einer Großen Koalition.

Die SPÖ definiert sich seit ihrer Gründung über die Konfliktlinie „Klasse“ bzw. „Klassenzugehörigkeit“, mittlerweile abgelöst von der „sozialen Sicherheit“ und wird „als Partei der sozialen Kompetenz wahrgenommen.“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 153) Sie galt lange Zeit als die Partei der Arbeiterschaft und unterhält eine enge Verbindung zu deren Interessenvertretungen, der Arbeiterkammer und dem Gewerkschaftsbund. Allmählich erodiert die Parteibindung innerhalb ihrer Stammwählerschaft, wofür Pelinka und Rosenberger folgende Gründe ausfindig machten:

„Sozialer Wandel, Prozesse abnehmender Parteiidentifikation und Mitgliederrückgang, steigende Kandidatenorientierung und mediatisierte Wahlkämpfe stehen hinter den Stimmen- und Mandatsverlusten der SPÖ.“ (2007: 153)

Obwohl die FPÖ sich inhaltlich immer stärker der ÖVP angenähert hat, bedient sie hauptsächlich die gleiche Wählerschicht wie die SPÖ: Die Arbeiter/innen und gering qualifizierte

Arbeitnehmer/innen. Das von der Sozialdemokratie besetzte Thema der sozialen Sicherheit instrumentalisiert die FPÖ im Zusammenhang mit ihrem Ausländerwahlkampf und fischt so im gleichen Wählersegment wie die Roten. Diese ungeliebte Konkurrenz und die Reaktion der Sozialisten brachte der SPÖ die Unterstellung ein, jahrelang eine Ausgrenzungsstrategie gegenüber der FPÖ verfolgt zu haben, um diese als nicht regierungsfähig denunzieren zu können. Andreas Khol beschreibt die Sicht der ÖVP zu diesem Thema wohl so ganz treffend:

„Mit ihr sollte die FPÖ als nicht regierungsfähig gebrandmarkt werden. Dazu musste man sie ständig dämonisieren. Die Folge war klar: Wenn die FPÖ nicht regierungsfähig ist, so gibt es nur dann eine handlungsfähige Regierung in Österreich, wenn die Volkspartei mit den Sozialisten zusammenarbeitet. Das wiederum bedeutet eine Neuauflage des vollpragmatisierten roten Bundeskanzlers – die stärkste Partei stellt den Regierungschef! So würde die ÖVP als Juniorpartner nie stärker werden. Gerade diese Rolle wurde ihr aber zum Vorwurf gemacht, und sie bewirkte einen ständigen Wählerabstrom zur FPÖ, den glaubwürdigen Antisozialisten. Diese Ausgrenzungsstrategie erfüllte ihren Zweck perfekt. Sie machte die ÖVP ständig schwächer, die FPÖ ständig stärker und fixierte die ÖVP als den zur Zusammenarbeit verurteilten Juniorpartner.“ (Khol 2001: 49)

Auch der Journalist Michael Fleischhacker schlägt in die gleiche Kerbe und deckt eine Mitschuld der Sozialdemokraten am Großwerden des Jörg Haiders auf:

„Für die Sozialdemokraten war ein gefährlicher Haider die einzige Garantie dafür, dass ihr der Koalitionspartner erhalten blieb: Die ÖVP musste, vor allem nach dem EU-Beitritt, der letzten großen Anstrengung, die eine Große Koalition rechtfertigen konnte, mit Hilfe eines dämonisierten Haider genauso alternativenlos gemacht werden, wie es die SPÖ im Gefolge der „Ausgrenzungsstrategie“ war, dann konnte nichts passieren. Und in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre passierte ja dann auch nichts mehr.“ (Fleischhacker 2001: 97-8)

In all den Jahren ist die SPÖ von ihren Kernkompetenzen kaum abgerückt. Dazu zählen die Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Erhalt des sozialen Friedens, Solidarität und eine Verteilungsgerechtigkeit. Die Wirtschaftspolitik nimmt im Grundsatzprogramm der Sozialdemokratie nur einen geringen Stellenwert ein und ist noch deutlich von einer Keynesianischen Ideologie gefärbt:

„Eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik hat sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene der Makroökonomie als auch auf der Ebene der Struktur- und Wettbewerbspolitik anzusetzen. Gesamtwirtschaftlich bedeutsam ist vor allem die Sicherung einer dem Ziel der Vollbeschäftigung entsprechenden Nachfrage bei gleichzeitiger Bedachtnahme auf Preisstabilität. Entsprechende Maßnahmen müssen auf nationaler Ebene, vor allem aber auch auf europäischer Ebene, getroffen werden und eine funktionierende Koordination der Wirtschafts- und Sozialpolitik sicherstellen.“ (SPÖ 1998: 10)

3.4.4. Grün: Die Grünen

Die Grünen sind als Bewegung und schließlich Zusammenschluss Grünalternativer 1986 erstmals in den Nationalrat eingezogen, wo sie seither ständig vertreten sind. Sie haben innerhalb kürzester Zeit den Wandel von einer Protestbewegung zu einer ernst zu nehmenden Partei geschafft. Die Grünen zeichnet Kontinuität aus. Dies trifft sowohl auf ihre Stellung im österreichischen Parteiensystem, als auch auf ihre Position als Oppositionspartei zu. Seit ihrem Einzug in den Nationalrat haben sie es nicht geschafft ihrem Status einer Kleinpartei zu entwachsen. Graf (vgl. 2006) sieht die Grünen als „Kontrollpartei“, als die sie sich gerne im Parlament präsentieren und weniger als Partei mit Gestaltungspotenzial, da ihr realpolitischer Spielraum auf parlamentarischer Ebene ein begrenzter ist.

Stets betont hat die Partei ihre basisdemokratische Ausrichtung, die trotz einiger Veränderungen immer noch erkennbar ist, auch wenn es für die Grünen immer problematischer wurde diesen Ansprüchen gerecht zu werden. „Vor diesem Hintergrund wurden in den 1990er Jahren mehrfach Schritte in Richtung einer Personalisierung, einer Hervorhebung von repräsentativen Elementen sowie der tendenziellen Aufwertung der Parteiführung vollzogen.“ (Graf 2006: 63) Die wichtigsten „Issues“ im Umfeld der Grünen betreffen seit ihrer Gründung den Umweltschutz und die Ökologie. Im Laufe ihrer Etablierung „als politische Partei kamen weitere Themen im Bereich der Gesellschafts-, Demokratie- und Sozialpolitik hinzu“. (Graf 2006: 61) Die Partei hat es geschafft einen gestaltenden, konstruktiven Einfluss im politischen Entscheidungsfindungsprozess zu spielen. Insbesondere die Themenfelder Umweltschutz, Feminismus und Nachhaltigkeit konnte die Partei erfolgreich besetzen und sich damit entlang einer neuen Konfliktlinie „Ökologie“ formieren. Dieses neue Politikfeld ist bisher von den traditionellen Parteien kaum thematisiert worden. Ein Kernpunkt der grünen Politik ist die Unterordnung der wirtschaftlichen Interessen gegenüber sozialer und ökologischer Werte. (vgl. Graf 2006; Pelinka 1988)

3.5. Ein erstes Resümee

Im Laufe der Zweiten Republik wurden zahlreiche Parteien gegründet, nur wenige schafften den Einzug in das Parlament und noch weniger konnten ihre Sitze auch dauerhaft verteidigen. Ich habe deshalb bewusst nur ÖVP, FPÖ, SPÖ und die Grünen als relevante Wendeparteien analysiert, da nur diese vier über ein entsprechendes Gestaltungspotenzial zu jener Zeit verfügt haben, zudem kontinuierlich im Nationalrat vertreten waren und eine Regierungsbeteiligung nach jeder Wahl (zumindest theoretisch) möglich gewesen wäre.

Hinsichtlich der Frage, ob es an der Zeit für die Wende war und welche Parteien sie umsetzen konnten, lässt sich folgendes zusammenfassen:

- Die *ÖVP* hat sich von der stark an der katholischen Soziallehre ausgerichteten Partei der Bauern und Gewerbetreibenden zu einer Partei der Mitte mit geschärftem Profil entwickelt. Sie war jahrelang in Opposition zur *SPÖ* oder in einer Koalition mit ihr, wobei vor allem letzteres sie dazu zwang an ihrem Programm zu arbeiten. Das Ergebnis waren Ansätze zur Lösung der ab den 1980er Jahren anstehenden Probleme – insbesondere hinsichtlich einer erneuerten Wirtschaftspolitik, die Anleihen an den europäischen, zum Großteil konservativen Regierungen nahm. Mit ihrer marktwirtschaftlichen Ausrichtung traf die *ÖVP* den Nerv der Zeit und bediente damit nicht nur ihre Kernwählerschicht. Deregulierung und Liberalisierung verschiedener Bereiche der Daseinsversorgung standen an der europäischen Tagesordnung und verschafften insbesondere den Unternehmen immense Wettbewerbsvorteile. Privatisierungen spülten Geld in die leeren Staatskassen und Reformen in der Sozialpolitik sollten helfen, dass Sozialsystem am Leben zu erhalten. Die *ÖVP* hatte sich das nötige Rüstzeug zu Eigen gemacht, um eine Wende herbeiführen zu können.
- Konkurrenz und Partner – beides war die *SPÖ* für die *ÖVP*. Die Sozialdemokraten waren am Aufbau der Zweiten Republik maßgeblich beteiligt und können auf eine lange Regierungsbeteiligung zurückblicken. Vielleicht wurde auch gerade das zu ihrem Verhängnis: Die Partei ist erstarrt und hat kaum Bewegungsmöglichkeiten. Dafür verantwortlich ist aber auch ihre enge Verflechtung mit den Gewerkschaften und Verbänden, die die Wahrung ihrer Interessen stets gesichert sehen wollen. Die ideologische Ausrichtung der *SPÖ* erlaubt aber auch kaum ein Abrücken von ihrer Position – insbesondere hinsichtlich wirtschaftspolitischer

Themen. Sie ist der sozialen Sicherheit verpflichtet, die eine Verteilungsgerechtigkeit anstrebt und keinesfalls eine marktwirtschaftliche Orientierung zulassen kann. Die Wende, wie sie weiter oben beschrieben wurde, kann somit von einer Sozialdemokratischen Partei in diesem Ausmaß nicht mitgetragen werden.

- Die *FPÖ* hat mit ihrer kämpferischen Rhetorik und insbesondere unter ihrem charismatischen Obmann Jörg Haider ihre Stellung als dritte Kraft im österreichischen Parteiensystem gefestigt. Ihre ideologische Positionierung ließ stets eine nationale und eine populistische Ausrichtung erkennen. Ihre Politik richtete sich gegen das politische Establishment und war permanent von Provokationen und Emotionen geprägt. Die *FPÖ* ist eine typische Oppositionspartei, die wenig an wirtschaftspolitischem Programm zu bieten hat und mit ihrer rechtspopulistischen Rhetorik ständig aneckt. Ihre Position gegenüber den Großparteien und deren Politik würde ihr die Rolle einer Wendepartei sehr wohl zugestehen, allerdings müsste sie dafür mit einem ihrer Gegner zusammenarbeiten.
- Programmatisch hätten *die Grünen* zwar einiges zu bieten um eine Wende herbeiführen zu können, allerdings ist ihr politisches Profil noch zu unscharf und ihre Positionen auf einige wenige ökologische Themen beschränkt.

Somit schließe ich mich Khol's Meinung an, dass die *ÖVP* die Wendepartei war. Im folgenden Abschnitt sollen nun die beiden Regierungen von *ÖVP-FPÖ* bzw. später *BZÖ* einer genaueren Betrachtung unterzogen werden, um dann im Anschluss die Spuren, die sie im politischen System hinterlassen haben, aufzufindig machen zu können.

4. Die ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierungen

Die vorangegangenen Analysen haben gezeigt, dass Ende der 1990er Jahre eine Wende in der Politik unausweichlich war. Weiters konnte die ÖVP als Wendepartei definiert werden, die vom Gesinnungswandel der FPÖ hin zu einer regierungsfähigen Partei profitierte. Sowohl in den Medien als auch in der einschlägigen politikwissenschaftlichen Diskussion gilt die nach der Nationalratswahl 1999 angetretene schwarz-blaue Regierung als *die* Wenderegierung. Nachdem die Akteure benannt sind, möchte ich nun einen Schritt weitergehen und die neue Kleine Koalition aus ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ einer umfangreichen Untersuchung unterziehen. Sowohl die Nationalratswahlen 1999 und 2002, als auch die Regierungsbildungen sollen hierfür näher betrachtet werden, ebenso wie die Sanktionen der EU-14 und einschneidende Reformen.

4.1. Das Kabinett Schüssel I

4.1.1. Die Nationalratswahl 1999

Die Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999 geht zu recht als einschneidendes Ereignis in die Annalen der Zweiten Republik ein. Da sie enorme „Veränderungen der politischen Kräfte- und Machtverhältnisse in Österreich“ (Tálos 2006b: 326) mit sich brachte. Sowohl die Kanzlerpartei SPÖ als auch ihr Koalitionspartner ÖVP fuhren ihre schlechtesten Ergebnisse seit 1945 ein: Mit 33,2 Prozent der Stimmen lag die SPÖ vorne, ÖVP und FPÖ erhielten jeweils 26,9 Prozent. Die Volkspartei landete erstmals seit ihrem Bestehen auf dem dritten Platz hinter der FPÖ, die um 415 Stimmen mehr für sich gewinnen konnte (siehe Tabelle 1).

Die SPÖ konnte zwar ihre Stellung als stimmenstärkste Partei verteidigen, allerdings bedeutete ihr Ergebnis ein Minus von 4,7 Prozentpunkten und 6 Mandaten. Die Verluste der ÖVP waren eher moderat, vor allem konnten sie ihren Mandatsstand halten. Die Gewinner dieser Wahl waren die Freiheitlichen, die aufgrund ihrer dazu gewonnen Stärke (+5 Prozent gegenüber der Nationalratswahl 1995) zu einem beachtlichen Machtfaktor im politischen Gefüge wurden. Im Nationalrat konnten sie die Zahl ihrer Sitze von 41 auf 52 erhöhen. Aber auch die Grünen legten seit der letzten Wahl wieder etwas zu. Einzig das Liberale Forum schaffte nicht den neuerlichen

Einzug in den Nationalrat. (vgl. u.a. Bundesministerium für Inneres 2002; Khol 2001; Pelinka/Rosenberger 2007; Plasser/Ulram/ Sommer 1999; Tálos 2006b)

Tabelle 1: Gesamtergebnis der Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999

Partei	Stimmen		Mandate	Veränderung zur NR-Wahl 1995*
	absolut	in Prozent		
SPÖ	1,532.448	33,2	65	-4,9
FPÖ	1,244.087	26,9	52	+5,0
ÖVP	1,243.672	26,9	52	-1,4
Grüne	342.260	7,4	14	+2,6
LIF	168.612	3,7	0	-1,9

* Ergebnis unter Berücksichtigung der Wiederholungswahl vom 13. Oktober 1996.

Quelle: Bundesministerium für Inneres 2002: 16

Diese Nationalratswahl hat also zu dramatischen Veränderungen innerhalb der österreichischen Parteienlandschaft geführt. Die Erosion der beiden Großparteien geht unaufhaltsam weiter. Die Oppositionsparteien dagegen zählen zu den Siegern dieser Wahl. Nach Khol's Meinung (vgl. 2001) haben die Wähler/innen die Große Koalition abgewählt. Das Ergebnis ist ein Wettbewerb zwischen drei annähernd gleich starken Parteien. In ihrer unmittelbar nach der Wahl vorgelegten Analyse attestieren die Politologen Plasser, Ulram und Sommer dem österreichischen Parteienwettbewerb „langfristige Veränderungen in der Tiefenstruktur“ (1999: 38), die zu jener Transformation geführt haben. Dafür verantwortlich machen sie

- die dramatischen Verluste der Sozialdemokratischen Partei, die bei der Nationalratswahl 1999 ihren historischen Tiefststand erreichte,
- die wahlpolitische Patt-Stellung zwischen FPÖ und ÖVP, bei der erst nach Auszählen der Wahlkartenstimmen Klarheit bestehen wird, wer nun tatsächlich zweitstärkste Partei oder ganz knapp auf den dritten Platz verwiesen wurde,
- die spektakuläre Neuorientierung im Wahlverhalten der österreichischen Arbeiterschaft, nach der nunmehr die FPÖ zur dominanten Arbeiterpartei geworden ist,
- die folgenreiche Neuorientierung des Wahlverhaltens der jüngeren Wählergenerationen, zu Lasten der beiden Traditionsparteien SPÖ und ÖVP,
- die tiefreichende Veränderung der Konfliktstrukturen im österreichischen Parteiensystem, die wiederum vor allem die beiden Traditionsparteien SPÖ und ÖVP in die Defensive zu drängen droht,
- der für österreichische Verhältnisse deutliche Rückgang der Wahlbeteiligung und der darin enthaltene Anstieg der Wahlenthaltung aus Protest, die fluktuierenden Stimmungslagen eines zunehmend von redaktionellen Nachrichtenwerten und Auflagenkalkülen gesteuerten öffentlichen Meinungsbildes,

- schließlich die Probleme der Regierbarkeit und des Bemühens um eine handlungsfähige Regierungsmehrheit. (Plasser/Ulram/Sommer 1999: 38f)

Die Auszählung der Wahlkarten hat schlussendlich ergeben, dass die FPÖ zur zweitstärksten Kraft im Land avanciert ist und damit die ÖVP auf den dritten Rang verwiesen hat. Umfrageergebnisse hatten bereits im Vorfeld der Wahl einen derartigen Ausgang prognostiziert. Der Wahlkampf war maßgeblich davon geprägt – Spekulationen über Wahlergebnisse, Koalitionsmöglichkeiten und dergleichen bestimmten die Tagesordnung, während politische Issues an Bedeutung verloren. Insbesondere die ÖVP ließ sich maßgeblich davon beeinflussen und änderte ihre Wahlkampfstrategie: So kündigte Wolfgang Schüssel den Gang in die Opposition an, sollte die Volkspartei Dritte werden. Damit trat sie „in eine direkte Konfrontation mit der FPÖ ein“ (Plasser/Ulram/Sommer 1999: 4), schwächte damit das Resultat ab und errang faktisch einen Gleichstand. (vgl. Karhofer/Sickingen 2001; Khol 2001; Plasser/Ulram/Sommer 1999) Eine entscheidende Folge des Wahlergebnisses war, dass SPÖ und ÖVP nicht länger über eine Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügten, das heißt eine gemeinsame Regierung wäre „nur“ als Kleine Koalition möglich gewesen. Die Zeit der Großen Koalition war somit vorüber. (vgl. Khol 2001)

4.1.2. Die Regierungsbildung im Jahr 2000

Nach der geschlagenen Wahl war kein Stein mehr auf dem Anderen. Bundespräsident Thomas Klestil erteilte keinen Regierungsbildungsauftrag an den Kanzlerkandidaten der mandatsstärksten Partei, wie dies in Österreich Usus ist, sondern beauftragte den Vorsitzenden der SPÖ zu Sondierungsgesprächen mit allen Parteien im Nationalrat. Dazu definierte der Bundespräsident zehn Problemstellungen, für die in den Sondierungen Lösungen entwickelt werden sollten (Khol 2001: 87):

- Konsolidierung des Staatshaushalts und Überprüfung der Staatsausgaben auf die Sinnhaftigkeit
- Maßnahmen zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes
- Erarbeitung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik Österreichs, die sich in EU-Europa eingliedern soll
- Abschaffung des Proporzsystems im öffentlichen und halböffentlichen Bereich
- Neuregelung der Kompetenzen der Ministerien
- Bürokratieabbau in der Verwaltung
- Vorrang für Forschung im Budget und eine Forschungsoffensive
- Berücksichtigung einer Bildungsoffensive einschließlich der beruflichen Fortbildung im Budget
- Sicherung des sozialen Standards
- Sicherung der Pensionen

Viktor Klima, Kanzlerkandidat und Vorsitzender der SPÖ, erhielt vom Bundespräsidenten am 14. Oktober den Auftrag Gespräche mit allen Parteien zu führen – auch mit den Freiheitlichen, von denen er sich im Wahlkampf abgrenzte und eine Regierungsübereinkunft ablehnte. Die ÖVP betrieb parallel dazu so genannte „Zukunftsgespräche“ mit der FPÖ, die als konstruktiv gewertet wurden und den Grünen, die sich weiteren Gesprächen verweigerten. Am 9. Dezember 1999 erteilte Klestil an Klima den Auftrag zur Bildung einer Regierung. SPÖ und ÖVP traten in Verhandlungen über eine rundum erneuerte Große Koalition und einigten sich Mitte Januar auf ein gemeinsames Regierungsprogramm. Die anfänglich konstruktiven Gespräche scheiterten schließlich an überzogenen Forderungen von Seiten der Volkspartei, die die SPÖ unmöglich mittragen konnte. So forderten sie ein „Schlüsselressort“ und „dass auch ein maßgeblicher Vertreter der sozialdemokratischen Gewerkschafter das Abkommen unterschreiben müsse“ (Karlhofer/Sickinger 2001: 16). Schon die Zugeständnisse, die die ÖVP der SPÖ im Rahmen des Regierungsprogramms abringen konnte, lagen jenseits der Schmerzgrenze und konnten weder in den Gewerkschaften noch im Parlamentklub Anhänger finden.

Schließlich trat Klima auf Wunsch des Bundespräsidenten in einen Dialog mit Haider ein, um die Duldung einer SPÖ-Minderheitsregierung durch die Freiheitlichen durchzusetzen, der ebenfalls missglückte. Da bereits vier Tage später, am 25. Januar 2000, die ÖVP Verhandlungen mit der FPÖ über die Bildung einer Koalitionsregierung aufnahm. Man einigte sich ungewöhnlich schnell – schon am 3. Februar stand fest, dass die beiden Parteien sich zu einer Zusammenarbeit einigen konnten. (vgl. Gehler 2006; Karlhofer/ Sickinger 2001; Khol 2001; Pelinka/Rosenberger 2007) Kritiker behaupten bis heute, dass Haider und Schüssel bereits im Vorfeld geheime Gespräche geführt haben, sodass die Möglichkeit einer Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten schon längst geplatzt war. Nicht nur die Roten werfen Schüssel unbedingte Machtbestrebungen vor, deretwegen er aller Warnungen zum Trotz eine Koalition mit der FPÖ einging, um Kanzler zu werden.

Am 4. Februar 2000 wurde schließlich die neue Regierung angelobt. An ihrer Spitze standen Wolfgang Schüssel (ÖVP) als Kanzler und Susanne Riess-Passer (FPÖ) als Vizekanzlerin. Trotz zahlreicher Widerstände – auch von Seiten des Bundespräsidenten, der als Verfechter der Großen Koalition galt – konnte sich Schwarz-Blau letztlich durchsetzen. Ihr Regierungsprogramm basierte auf den gescheiterten SPÖ-ÖVP-Verhandlungen und auf den Ergebnissen der Sondierungsgespräche. Die FPÖ verzichtete auf das Amt des Bundeskanzlers und bekam dafür die Ressorts Finanzen, Soziales, Infrastruktur/Verkehr, Verteidigung und Justiz zugesprochen.

FPÖ-Obmann Jörg Haider zog sich aus der Bundespolitik zurück und blieb Landeshauptmann von Kärnten. Seine Position als Vizekanzlerin übernahm die stellvertretende Parteibefragte Susanne Riess-Passer. Zwei von Schüssel vorgeschlagene FPÖ-Minister lehnte Klestil ab: Hilmar Kabas und Thomas Prinzhorn. Zudem rang er Schüssel und Haider eine Präambel in das Koalitionsabkommen ab, „in der sich die Regierung ausdrücklich zur Wahrung der Grundrechte, der Demokratie und der europäischen Werte bekannte.“ (Karlhofer/Sickinger 2001: 17) Damit war die erste schwarz-blaue Regierung 123 Tage nach der Nationalratswahl im Amt. (vgl. Karlhofer/Sickinger 2001; Pelinka/Rosenberger 2007)

Der Antritt der Wenderegierung stand in vielerlei Hinsicht unter keinem guten Stern: „Das innenpolitische Klima war hoch polarisiert.“ (Karlhofer/ Sickinger 2001: 17) Zur Angelobung schlich die versammelte Regierungsmannschaft durch einen unterirdischen Gang vom Parlament zur Hofburg um die demonstrierende Menschenmenge zu umgehen. Anfangs gehörten die Demonstrationen zur Tagesordnung, schließlich pendelten sie sich als „Donnerstagsdemos“ ein, die immerhin bis Ende des Jahres regelmäßig stattfanden. (vgl. Karlhofer/Sickinger 2001; Pelinka/Rosenberger 2007) Legendär ist Klestils steinerne Miene mit der er seine Ablehnung gegenüber der schwarz-blauen Regierung bei der Angelobung offen zur Schau trug. Die Meldungen im In- und Ausland überschlugen sich – Österreich hat zugelassen, dass eine rechtsextreme Partei in der Regierung ist. Von den Medien und den Intellektuellen des Landes wird eine Hysterie ausgelöst, die in den Donnerstagsdemos ihren Ausdruck findet. Der Journalist Michael Fleischhacker bezeichnet die Ereignisse 1999/2000 als „Wende zur Hysterie“, die er nicht nachvollziehen kann, da nichts anderes passiert sei, als dass eine Regierung eine andere abgelöst hat, wie es weltweit ständig passiert. (vgl. Fleischhacker 2001)

Die neue Konstellation brachte zahlreiche Probleme mit sich. Für die ÖVP war der Wechsel von der einfachen Regierungs- zur Kanzlerpartei schnell vollzogen. Ihr kommt die in der Bevölkerung vorherrschende Auffassung eines notwendigen Neuanfangs zugute. Sie vermittelte Kompetenz, Sicherheit und sie stand für Stabilität. Die FPÖ hingegen tat sich schwer mit ihrem „Rollenwechsel von einer rechtspopulistischen-verbalaggressiven Oppositionspartei zur Regierungsbeteiligung“ (Ullrich 2001: 5). Ihr größtes Problem ist die fehlende institutionelle Verankerung im politischen System sowie „der inhaltliche Positionswechsel in manchen Themenfelder“ (ebd.: 5). Da sie nun als Regierungspartei das Koalitionsabkommen mit zu tragen hatte, verlor sie an Glaubwürdigkeit in ihrer bisherigen Rolle als „Anti-Privilegien-Partei des Kleinen Mannes“. Umgekehrt findet sich die SPÖ nach ihrer langen Kanzlerschaft nur schwer in

ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei zurecht. Zudem fehlt ihr der bürokratische und institutionelle Rückhalt auf den sie sich jahrzehntelang verlassen konnte. Nach Klimas Rücktritt wurde Alfred Gusenbauer zum neuen SPÖ-Vorsitzenden gewählt. Einzig für die Grünen hat sich in ihrer Oppositionshaltung nichts verändert. (vgl. Fleischhacker 2001; Karlhofer/ Sickinger 2001; Ulram 2001)

Zu all den inneren Problemen dieser neuen Konstellation kamen auch noch die Reaktionen aus dem Ausland hinzu. Bereits während der Verhandlungen zwischen ÖVP und FPÖ erging eine Warnung der EU-14 an Österreich, dass bei einer Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen mit Maßnahmen zu rechnen wäre. Diese wurden dann mit Angelobung der Regierung tatsächlich umgesetzt. Die Maßnahmen – in Österreich als „Sanktionen“ bezeichnet – waren eher oberflächlicher Natur und betrafen folgendes:

- die Einfrierung der bilateralen Beziehungen zu Österreich,
- Empfang der BotschafterInnen nur auf technischer Ebene,
- Entzug der Unterstützung für österreichische BewerberInnen um Positionen in internationalen Organisationen. (Karlhofer/Sickinger 2001: 17)

Innenpolitisch hatten die Sanktionen letztendlich eine positive Wirkung: Sie sorgten für eine Stabilisierung der Regierung und eine nationale Geschlossenheit gegenüber der EU-14. (vgl. Gehler 2006; Karlhofer/Sickinger 2001; Pelinka/Rosenberger 2007) Dazu kam, dass ÖVP und FPÖ zum einen Bundespräsident Klestil und zum anderen der SPÖ vorwarfen, an der Verhängung der Sanktionen beteiligt gewesen zu sein. (vgl. Fleischhacker 2001; Karlhofer/Sickinger 2001) Die bilateralen Maßnahmen wurden schließlich nach Vorlage des so genannten „Weisenberichts“ dreier unabhängiger Experten im September 2000 zurückgenommen. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007)

4.1.3. Programm und Reformen der Wenderegierung

Die schwarz-blaue Regierung ist mit dem Anspruch angetreten, „Österreich neu regieren“ zu wollen – sowohl hinsichtlich des Stils als auch des Inhalts. (vgl. Tálos 2006b) Oberste Maxime war ein Ausgleich des Staatshaushaltes und ein Abbau der Schulden. Eisernes Sparen stand an der Tagesordnung, mit dem viel zitierten „Nulldefizit“ als wesentlichem Ziel. Karl-Heinz Grasser,

damaliger Finanzminister der FPÖ und Architekt des Nulldefizits wurde mit der Aussage „Ein guter Tag beginnt mit einem sanierten Budget“ (Cap 2005: 30) aus seiner Budgetrede im Jahr 2000 berühmt. Von Seiten der Wenderegierung wurde stets die dreißigjährige Misswirtschaft der Sozialdemokraten angeprangert, so Cap, der die ÖVP nicht aus ihrer Verantwortung für die konstante Verschuldung lässt. (vgl. Cap 2005) „Auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips in der Bundesregierung ist die ÖVP für das Ansteigen der Gesamtschulden voll mitverantwortlich.“ (Cap 2005: 31)

Die schwarz-blauen Pläne des Kabinetts Schlüssel I konzentrierten sich auf „ausgeglichene Finanzen, Verringerung der Staatsquote durch Reduktion der Staatsausgaben und Senkung der Ausgabenquote.“ (Tálos 2006b: 337) Ein rigoroser Sparkurs wurde eingeschlagen, der mittels einer umfassenden Reformpolitik verwirklicht werden sollte.

„Die gesteigerte Reformpolitik in den Bereichen Bildung, Budget, Gesundheitswesen, Pensions- und Steuersystem ging mit einer konsequenten Sanierungspolitik, einem forcierten Umbau in Richtung Ausgliederung, Deregulierung und (Teil-)Privatisierung sowie gezielten politischen „Umfärbungen“ Hand in Hand.“ (Gehler 2006: 48)

In der *Budgetpolitik* wurde eine Reduktion des Defizits auf 1,5 Prozent des BIPs angestrebt. (vgl. Regierungsprogramm 2000) Die Sanierung des Staatshaushaltes wurde zum einen über höhere Einnahmen in die Wege geleitet – es wurden Abgaben erhöht und neue Gebühren eingeführt. Im Jahr 2001 wurde schließlich durch eine Erhöhung der Steuern auf ihren bisher höchsten Wert einmalig ein Nulldefizit erreicht. Überproportional betroffen von dieser Mehrbelastung durch Steuern und Abgaben waren die unteren Einkommen (Unselbständige, Pensionisten und Arbeitslose), wohingegen der Beitrag der Reichen zur Budgetsanierung mehr als bescheiden ausfiel. (vgl. Tálos 2006b)

„Das untere Einkommensdrittel gehört zu den Verlierern einer schwarz-blauen Budget- und Steuerpolitik, die sich am Paradigma des „schlanken Staates“ orientierte.“ (Tálos 2006b: 338)

Um die ehrgeizigen Budgetziele zu erreichen, setzte die Regierung aber vor allem auf ausgabenseitige Sparmassnahmen. Zu den umfassendsten Änderungen durch Schwarz-Blau kam es demzufolge im Bereich des wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystems: Der *Sozialstaat* erfuhr in dieser Zeit seinen größten Umbau. Im Regierungsprogramm von 2000 wurde ein „Neuer Sozialer Gesellschaftsvertrag“ festgeschrieben, auf dem ÖVP und FPÖ ihr „leistungsfähiges und gerechtes Sozialsystem“ (Regierungsprogramm 2000: 14) bauen:

„Wir vertreten den Standpunkt, dass es zum Wesen einer sozialen Gesellschaft gehört, denjenigen zu helfen, die unzureichend oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind. Moderne Sozialpolitik steht dabei im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Verantwortung, von Leistungsbereitschaft und Solidarität. Die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Sozialverantwortung gehört zu den großen Herausforderungen einer Sozialpolitik, die vor der drohenden Unfinanzierbarkeit und geringer sozialer Treffsicherheit immer teurer werdender Leistungen steht. Nur das, was erarbeitet und erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden. Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben.“ (Regierungsprogramm 2000)

Vorrangiges Ziel ist ein Abbau sozialstaatlicher Leistungen – das Regierungsprogramm stellt die Legitimationsgrundlage dar. Am stärksten von Reformen betroffen war das System der Alterssicherung. Dieser Neue Soziale Gesellschaftsvertrag beinhaltet erstmals ein Drei-Säulen-Modell „zur nachhaltigen Sicherung der Pensionen und der Altersvorsorge“ (Regierungsprogramm 2000: 23), das sich aus der gesetzlichen Pensionsversicherung sowie einer betrieblichen und einer privaten Zusatzvorsorge zusammensetzt. Damit wurde von „dem Prinzip der Lebensstandardsicherung durch Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung“ (Tálos 2006b: 339) mit der Begründung der mangelnden Finanzierbarkeit abgegangen. Die Pensionsversicherungsreform wurde gegen den Willen der Arbeitnehmerschaft und damit unter Ausschluss der Sozialpartner durchgesetzt.

In der *Familienpolitik* wurde ein neues universelles Kinderbetreuungsgeld eingeführt, das erstmals nicht an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt ist. Zusätzlich wurden Anspruchsdauer und der Bezug erhöht. Diese erwerbsunabhängige Leistung soll die Wahlfreiheit für Eltern erhöhen. Strukturelle Neuerungen blieben aus, den Großteil der Aufwendungen für Familien stellen weiterhin monetäre Transferleistungen dar – charakteristisch für eine bürgerliche Familienpolitik. Im *Gesundheitsbereich* wurde vor allem ein Ausbau der Selbstbehalte vorgenommen. Neu war zu dem die Einhebung von Ambulanzgebühren, die allerdings aus formalen Gründen vom Obersten Gerichtshof wieder aufgehoben wurde. (vgl. Gehler 2006; Tálos 2006b)

Weitere Reformen der schwarz-blauen Regierung betreffen die *Bildungspolitik*. Die Einhebung von Studiengebühren wurde beschlossen. Damit wurde der freie Hochschulzugang – eine sozialdemokratische Errungenschaft – zunichte gemacht. Die Autonomie der Universitäten wurde vergrößert, das direkte Wahlrecht des Dachverbandes der österreichischen Hochschülerschaft (ÖH) abgeschafft und im Gegensatz dazu einzelne Vertretungen aufgewertet. Dies war ein Versuch die Kräfteverhältnisse zugunsten der ÖVP-nahen Studentenvertretungen zu ändern, der allerdings misslang, wie die folgenden Wahlen zeigten.

Hinsichtlich der *Migrationspolitik* haben sich ÖVP und FPÖ auf eine restriktive Einwanderungspolitik geeinigt, die vor allem die Aspekte Sicherheit und Integration betont. Eine Verschärfung der Abschiebep Praxis wurde beschlossen. Für Frauen wurde der Zugang zum Bundesheer geöffnet, zudem wurde die Beschaffung von Flugzeugen zur Luftraumüberwachung ins Regierungsprogramm aufgenommen. (vgl. Regierungsprogramm 2000; Tálos 2006b) Die genannten Punkte stellen nur eine Auswahl aus dem Regierungsprogramm dar, die exemplarisch für die geplanten Reformen der ÖVP-FPÖ-Regierung zu sehen sind.

4.1.4. Die Rebellen von Knittelfeld

Der FPÖ wurde lange Zeit von außen eine Regierungsfähigkeit abgesprochen, aber auch intern gab sie sich als typische, volksnahe Oppositionspartei, die gegen das Establishment und die rot-schwarze Vetternwirtschaft eintrat. Erst Mitte der 1990er Jahre erfolgte eine Trendwende, als Haider das Programm seiner Partei an die Politik der ÖVP annäherte. Mit Eintritt in die Regierung wurden die Freiheitlichen mit einem Schlag zu jenen, die sie jahrzehntelang an den Pranger gestellt hatten. Ihre populistische Rhetorik und ihr Kampf gegen „die da oben“ – die Grundlagen ihres enormen Erfolges – mussten zugunsten der Regierungsbeteiligung aufgegeben werden.

Bereits im Spätherbst 2000 wird eine Krise der FPÖ erkennbar. Die so genannte „Spitzelaffäre“⁴ und die Stimmenverluste bei der Landtagswahl in der Steiermark bringen die Partei in Bedrängnis – ihr fehlt es an Erfahrung für den Umgang mit solchen Ereignissen. (vgl. Ullrich 2001) Hohe Stimmenverluste waren die Folge: Die FPÖ verlor ab Regierungseintritt alle Wahlen bis auf jene in Kärnten 2004. Aber auch intern schien die Partei zu zerbröseln. Jenen Freiheitlichen, die in der Regierung arbeiteten und die Reformpolitik der ÖVP widerstandslos mit trugen, standen die Fundamentaloppositionellen gegenüber, die an der „Politik für den kleinen Mann“ festhielten und der Selbstaufgabe zugunsten der Regierungsbeteiligung eine Absage erteilten. Eine „personelle Fluktuation und regierungs- bzw. koalitionspolitische Instabilität“ (Gehler 2006: 50) zeichneten die Partei aus: Zwischen 2000 und 2002 gab es vier, zwischen 2002 und 2004 sieben Kabinettsumbildungen aufgrund wechselnder Minister/innen.

⁴ Der FPÖ wird vorgeworfen in ihrer Zeit als Oppositionspartei illegal personenbezogene Daten erlangt und diese politische für ihre Zwecke instrumentalisiert zu haben. (vgl. Ullrich 2001)

Die Turbulenzen innerhalb der Partei gipfelten 2002 bei einem informellen Delegiertentreffen in Knittelfeld, „in dessen Rahmen der FPÖ-Regierungsmannschaft die Gefolgschaft versagt und quer zur Regierungsagenda stehende Forderungen forciert wurden, was zur Verstärkung innerparteilicher Konflikte und nicht zuletzt zu Neuwahlen führte.“ (Tálos 2006b: 328) Infolge dessen traten Susanne Riess-Passer (Vizekanzlerin), Karl-Heinz Grassler (Finanzminister) und Peter Westenthaler (Klubchef) zurück. Bundeskanzler Schüssel löste daraufhin die Koalition auf und rief Neuwahlen aus. (vgl. Gehler 2006; Tálos 2006b)

4.2. Das Kabinett Schüssel II

4.2.1. Die Nationalratswahl 2002

Aus den vorgezogenen Neuwahlen vom 24. November 2002 ging die ÖVP als klare Siegerin hervor: Sie erreichte 42,3 Prozent der Stimmen und fuhr damit ein Plus von 15,4 Prozent gegenüber der Wahl von 1999 (26,9 Prozent) ein. Nie zuvor in der Geschichte der Zweiten Republik erzielte eine Partei bei einer Nationalratswahl einen derart hohen Zugewinn. Noch viel wichtiger war – nach 36 Jahren konnte die ÖVP erstmals wieder die SPÖ überholen und auf den zweiten Platz verweisen. Die Roten konnten nur ein leichtes Plus (3,3 Prozent) einfahren und erreichten 36,5 Prozent der Stimmen.

Tabelle 2: Gesamtergebnis der Nationalratswahl vom 24. November 2002

Partei	Stimmen		Mandate	Veränderung zur NR-Wahl 1999
	absolut	in Prozent		
SPÖ	1.792.499	36,5	69	+3,3
FPÖ	491.328	10,0	18	-16,9
ÖVP	2.076.833	42,3	79	+15,4
Grüne	464.980	9,5	17	+2,1
LIF	48.083	1,0	0	-2,6

Quelle: Bundesministerium für Inneres

Die großen Verlierer dieser Wahl waren die Freiheitlichen: Sie stürzten vom Zweiten Platz mit 26,9 Prozent aus dem Jahr 1999 auf nur noch 10 Prozent der Stimmen im Jahr 2002 – ein Minus von 16,9 Prozent. Die FPÖ hat damit fast zwei Drittel ihrer Wähler/innen verloren und ist zu einer Kleinpartei mutiert. Die Grünen blieben mit 9,5 Prozent knapp dahinter. (siehe Tabelle 2; vgl. u.a. Bundesministerium für Inneres; Gehler 2006; Tálos 2006b)

Die ÖVP hat ihren Wahlkampf auf den Spitzenkandidaten und amtierenden Bundeskanzler Wolfgang Schüssel aufgebaut und mit einer „Fortführung des Reformkurses und der Bewahrung von Stabilität“ (Plasser/Ullrich 2002: 2) geworben. Zudem konnte sie den freiheitlichen Finanzminister Grassler, der zuvor in Knittelfeld aus der vorangegangenen Regierung ausgetreten ist, dazu bewegen als Partei-Unabhängiger diesem Kabinett wieder anzugehören. Der ÖVP gelang es im Gegensatz zu all den anderen Parteien mit ihrer Kampagne eine große Wählerschaft für diese Wahl zu mobilisieren. Analysen bestätigen, dass Bundeskanzler Schüssel der beste Wahlkämpfer war, aber auch der Spitzenkandidat der SPÖ, Alfred Gusenbauer, konnte im Laufe des Wahlkampfes seine Umfragewerte deutlich steigern. (vgl. Plasser/Ullrich 2002) Plasser und Ullrich haben in ersten Analysen unmittelbar nach der Wahl folgende Erkenntnis gewonnen:

„Die Wahlentscheidung 2002 war somit im Kern eine Kanzlerwahl, ferner Ausdruck koalitionspolitischer Präferenzen, Bewertung des politischen Kurses der amtierenden Koalitionsregierung der einzelnen Parteien wie der Präferenz bzw. Zurückweisung inhaltlicher Positionen und programmatischer Vorhaben der Parlamentsparteien. Die dramatischen Umstände, die zu den vorverlegten Neuwahlen führten, wie die wahlpolitische Implosion der FPÖ, verstärkten die Wechselbereitschaft einer mittlerweile hochmobilen Wählerschaft und resultierten in bislang beispiellosen Wählerwanderungen und Stimmenverschiebungen.“ (ebd. 2002: 14)

4.2.2. Die Regierungsbildung im Jahr 2003

Zwei Tage nach der Wahl erteilte Bundespräsident Klestil an Schüssel den Auftrag zur Regierungsbildung. Es wurden wiederum Sondierungsgespräche mit allen Parteien geführt. Den Anfang machten ÖVP und SPÖ, nachdem die Große Koalition immer noch den größten Zuspruch von Seiten der Öffentlichkeit und der Politik erhielt. Die Volkspartei ging mit klaren Regeln einer zukünftigen Zusammenarbeit in die Gespräche, die allerdings von einem großen gegenseitigen Misstrauen geprägt waren. Als durchwegs positiv wurde die Aussprache mit der FPÖ bezeichnet. Auch die Grünen signalisierten Gesprächsbereitschaft.

Am 22.01.2003 gab SPÖ-Parteichef Gusenbauer bekannt, dass seine Partei die Koalitionsverhandlungen mit der ÖVP aufgenommen hat. Von Seiten der Sozialdemokraten wurden

Reformen in den Bereichen Pensionen und Gesundheit, sowie eine Steuer- und eine Staatsreform, ebenso wie eine aktive Frauenpolitik gefordert. Anfang Februar traten auch die Grünen in Regierungsverhandlungen mit der ÖVP ein, die auch von beiden Seiten als viel versprechend kommentiert wurden, allerdings nach zehn Tagen doch noch scheiterten. So entschied der ÖVP-Vorstand die Gespräche mit einer verkleinerten FPÖ fortzuführen, die bereits vier Tage später in der Übereinkunft zur Fortsetzung der bürgerlichen Koalition endeten. Fallend fasst die Gründe für eine Neuauflage von Schwarz-Blau folgendermaßen zusammen:

„first, coalescing with a weakened FPÖ promised greater spoils of office compared to a coalition with a much stronger SPÖ; second, about one third of the ÖVP voters in the elections were former FPÖ voters and the ÖVP wanted to keep them on board; and third, a return of the FPÖ into opposition would ‚liberate‘ the party to resume its strategy of irresponsible outbidding and would probably be the best way to allow it reassert itself.“ (Fallend 2004: 936)

Die zweite ÖVP-FPÖ-Regierung wurde am 28. Februar 2003, 96 Tage nach der Nationalratswahl angelobt. Ihre Bildung rief weder in der EU noch in der österreichischen Zivilgesellschaft kritische Reaktionen hervor. (vgl. Fallend 2004; Pelinka/Rosenberger 2007; Wiener Zeitung 2003)

Mit seinem erstaunlichen Erdrutschsieg war es für Schüssel ein leichtes sich seinen nächsten Koalitionspartner auszusuchen. Die ÖVP trennten nur wenige Prozentpunkte von einer Mehrheit – ganz gleich wer mit ihr regieren würde, sie wäre auf alle Fälle die dominante Kanzlerpartei. Schließlich entschieden sich ÖVP und FPÖ die Kleine Koalition unter veränderten Kräfteverhältnissen fortzuführen und dass, obwohl die Krise der FPÖ zu den vorgezogenen Neuwahlen führte, die allerdings für die ÖVP nur von Vorteil waren (vgl. Cap 2005; Fallend 2004; Gehler 2006)

„Infolge der Wahlniederlage der FPÖ bei den Wahlen 2002 vergrößerte sich das bereits bestehende Ungleichgewicht in der 2003 erneuerten Koalition.“ (Tálos 2006b: 328)

Innerhalb der Regierung überließ die ÖVP ihrem Koalitionspartner zwar weiterhin einen beachtlichen Teil an Ressorts, die Kräfteverhältnisse im Parlament waren aber nun im Gegensatz zur vorangegangenen Gesetzgebungsperiode ganz andere. Im Kabinett Schüssel I waren die Sitze im Nationalrat noch annähernd gleich zwischen ÖVP und FPÖ aufgeteilt, während im Kabinett Schüssel II die Kanzlerpartei über fast viermal so viele Mandate wie ihr kleiner Koalitionspartner verfügte. Zudem konnte sie *den* blauen Vorzeigeminister der vorangegangenen Legislaturperiode, Karl-Heinz Grasser, als parteiunabhängigen Finanzminister für sich gewinnen. Schließlich wurden jene Punkte, die zu den Ereignissen in Knittelfeld und damit zum Ende der ersten Kleinen

Koalition führten, im neuen Regierungsprogramm nach den Vorstellungen der ÖVP beschlossen. Ihr überaus erfolgreiches Abschneiden bei der Wahl verschaffte ihr klare Vorteile bei den Regierungsverhandlungen mit der FPÖ unter deren neuen Obmann Herbert Haupt. So konnte die Volkspartei ihrem kleinen Koalitionspartner Zugeständnisse hinsichtlich der EU-Politik abringen. Aber auch in Hinblick auf die Budgetkonsolidierung, Steuer- und Pensionsreform, sowie die Erhöhung des Kinderbetreuungsgeldes mussten sich die Freiheitlichen der Volkspartei beugen, um in der Regierung verbleiben zu können. (vgl. Fallend 2004; Pelinka/ Rosenberger 2007; Tálos 2006b) Die FPÖ und später das nach der Abspaltung als Koalitionspartner verbliebene BZÖ waren zum Mehrheitsbeschaffer der ÖVP degradiert.

4.2.3. *Reformen und Programm*

Während die erste Legislaturperiode der schwarz-blauen Regierung dem Dogma „Nulldefizit“ folgte, war das übergeordnete Ziel der zweiten ein „ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus“ (Cap 2005: 75) hinaus. Da das Nulldefizit nur einmal im Jahr 2001 erreicht werden konnte und die Staatschulden weiterhin anstiegen, wurde dieses Leitmotiv durch folgende finanzpolitischen Ziele ersetzt, die wiederum Finanzminister Grassler (jetzt parteiunabhängig) in seiner Parlamentsrede 2003 aufstellte:

- ein ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus,
- die größte Steuerreform in der Geschichte der Zweiten Republik,
- eine fokussierte Wachstumsstrategie hervorgerufen durch Investitionen in Bildung, Infrastruktur, sowie Forschung und Entwicklung. (vgl. Cap 2005)

Diese groß angekündigte *Steuerreform* besteht aus zwei Phasen: Die erste Stufe, die mit Anfang 2004 in Kraft tritt, soll zu einer Nettoentlastung von 500 Mio. Euro führen. Sie begünstigt vor allem untere und mittlere Einkommen, sowie ältere Arbeitnehmer/innen, Einzelunternehmen und Personengesellschaften. Die zweite Etappe wird ab 2005 umgesetzt und soll eine Nettoentlastung von zirka 2,5 Mrd. Euro bringen. Wie genau diese Summe aufgebracht werden soll, wird im Regierungsprogramm nicht explizit ausgeführt. Insgesamt ist also eine Steuerentlastung von 3 Mrd. Euro geplant, das entspricht 1,3 Prozent des BIP. (vgl. Der Standard 2. März 2003; Regierungsprogramm 2003) Weitere *Veräußerungen der Staatlichen Industrie* sollen Geld in die leeren Staatskassen füllen. Vollständig privatisiert werden Böhler Uddeholm AG, VA

Technologie AG, Voest Alpine AG, Österreichische Postbus AG, Österreichische Bergbauholding AG und die Telekom Austria. Der Österreichischen Post AG wird ein strategischer Partner zur Seite gestellt. ÖBB und SCHIG (Schieneninfrastrukturgesellschaft) werden neu geordnet, die Verwertung der Bundeswohnungsgesellschaften wird fortgesetzt. (vgl. Der Standard 2. März 2003; Regierungsprogramm 2003)

In der *Sozialpolitik* wird im Bereich Pensionen die Frühpension abgeschafft, die so genannte Hacklerregelung bis 2010 verlängert, eine Mindestpension für Alleinstehende bei Bedürftigkeit eingeführt und das Pensionsantrittsalter im öffentlichen Bereich angehoben. Gleichzeitig werden die Beitragssätze und Beitragsgrundlagen für die Pensionen gekürzt und der Durchrechnungszeitraum auf 40 Jahre erweitert. Ziel ist eine Vereinheitlichung des Pensionsrechts, de facto sinkt so die Höhe der individuellen Pensionszahlungen. Im Gesundheitsbereich werden Ambulanz- und Krankenscheingebühr abgeschafft, eine Harmonisierung der Beitragssätze und Leistungen aller Krankenversicherungen soll erreicht, die Versicherungsbeiträge der Pensionisten erhöht werden. (vgl. Der Standard 2. März 2003; Regierungsprogramm 2003)

Die in der vorangegangenen Legislaturperiode beschlossene Anschaffung neuer Flugzeuge zur *Landesverteidigung* ist fixiert. Die Eurofighter für das Bundesheer sollen allerdings erst in der nächsten Gesetzgebungsperiode budgetwirksam werden. Insgesamt wird in die Leistungsfähigkeit des Heeres investiert und die sicherheitspolitische Information der Bevölkerung intensiviert. Im Bereich *Inneres* wurde beschlossen, Polizei und Gendarmerie innerhalb von vier Jahren zu einem Exekutivorgan zusammenzulegen. In der Asylpolitik wird weiterhin ein restriktiver Kurs verfolgt, generell gilt ein Vorrang der Integration gegenüber einem Neuzuzug. Das Asylverfahren soll reformiert und verkürzt, die Möglichkeiten einer vorzeitigen Einbürgerung eingeschränkt werden. (vgl. Der Standard 2. März 2003; Regierungsprogramm 2003)

Die schwarz-blaue Koalition hält an ihrer traditionellen Einstellung zur *Bildung* fest: Im Regierungsprogramm sind keine Reformen zur Änderung des dualen Schulsystems vorgesehen. Vielmehr wird der Schwerpunkt auf die Erarbeitung von Leistungsstandards und der Qualitätssicherung gelegt. An den Universitäten hat die Implementierung des Universitätsgesetzes 2002 weiterhin oberste Priorität. An der Einhebung von Studienbeiträgen zur Verbesserung der Studienbedingungen wird weiterhin festgehalten. Die Forschungsquote wird auf 2,5 Prozent des BIP angehoben. Die Bereitstellung von 600 Mio. Euro für Investitionen in Forschung, Technologie und Innovation wird in Aussicht gestellt. Ein weiteres Novum dieser Regierungs-

periode im Bereich *Wirtschaft* ist die Liberalisierung der Öffnungszeiten im Handel. Es wird die Tagesrahmenzeit aufgehoben, die Sonntagsruhe bleibt bestehen. Eine Jungunternehmerförderung soll die Selbständigenquote erhöhen, auch die Lehrlingsausbildung soll einer Evaluierung unterzogen werden. (vgl. Der Standard 2. März 2003; Regierungsprogramm 2003)

Zur besseren Vergleichbarkeit wurden hier annähernd die gleichen Punkte aus dem Regierungsprogramm einer Analyse unterzogen wie im Kapitel 4.1.3. *Programm und Reformen der Wenderegierung*.

4.2.4. *Aus Blau wird Orange*

Die FPÖ konnte ihre innerparteilichen Zerwürfnisse auch während der zweiten Legislaturperiode von Schwarz-Blau nicht bewältigen. Die Spaltung der Partei in Regierungsgetreue und Oppositionelle war zu weit fortgeschritten. Zudem litt die Partei unter ihrer schwachen Position in der neu aufgelegten Regierung, was vor allem zulasten ihres damaligen Parteiobmannes Vizekanzler Herbert Haupt ging. Eine Regierungsumbildung wurde von Haider bereits im Frühjahr 2003 angekündigt, Haupts Ablöse schließlich im Oktober vollzogen. Neuer Vizekanzler wurde der damalige Infrastrukturminister Hubert Gorbach, Haupt blieb Sozialminister und Parteichef. Nachdem die FPÖ bei den Wahlen zum Europaparlament 2004 große Stimmenverluste zu verzeichnen hatte, musste Haupt auch als Parteiobmann abtreten. Ursula Haubner, Haiders Schwester wurde auf einem Sonderparteitag am 3. Juli 2004 zur neuen FPÖ-Obfrau gewählt.

Seinen Überraschungscoup präsentierte Jörg Haider am 4. April 2005: Gemeinsam mit der bisherigen Spitze der FPÖ (Haubner, Gorbach, Scheibner und Haider selbst) rief er eine neue Partei namens „Bündnis Zukunft Österreichs“ (BZÖ) ins Leben. Die Geschäfte der FPÖ wurden vom Wiener Klubobmann Hilmar Kabas interimistisch weitergeführt. Auf dem folgenden Parteitag Ende April wurde Heinz-Christian Strache zum neuen Obmann der FPÖ gewählt. Kanzler Schüssel entschied sich zur Fortsetzung der bestehenden Koalition mit dem neu gegründeten BZÖ unter der Bedingung, dass das 2003 beschlossene Regierungsprogramm von den orangenen Koalitionspartnern weiter getragen werden würde. (vgl. Gehler 2006; Luther 2006b) Diese zweite schwarz-blau/orange Regierung blieb bis zu ihrem regulären Ende im Amt.

5. Die Besonderheiten der politischen Kultur Österreichs

Die Anfangsjahre der Zweiten Republik Österreichs waren geprägt von einer Kompromissbereitschaft der beiden großen Lager. Diese Konsensorientierung fand ihren Ausdruck nicht nur in der verstärkten Hinwendung zur Großen Koalition als Regierungsform und in der Sozialpartnerschaft, sondern auch im politischen Denken der Bevölkerungsmehrheit. Es herrschte gesellschaftlicher Einklang hinsichtlich der Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Wachstums und einer ökonomischen Modernisierung, ebenso wie über den Aufbau eines umfassenden Sozialsystems zur Wahrung des sozialen Friedens.

Nicht minder wichtig war die Etablierung demokratischer Strukturen und politischer Institutionen, aber auch die Erzeugung einer österreichischen Identität und eines Nationalbewusstseins. Dieser Grundkonsens war wohl einer der Hauptfaktoren für die Herausbildung einiger Besonderheiten, die als typisch österreichische Charakteristika der Zweiten Republik gelten. Dazu zählen neben dem bereits erwähnten Hang zur Bildung großkoalitionärer Regierungen und der Sozialpartnerschaft auch die Parteienstaatlichkeit und die Bedeutung der Parteien. Die österreichische Demokratie wird auch als Konkordanz- oder Proporzdemokratie bezeichnet, was dies genau zu bedeuten hat, soll in den nächsten Kapiteln erläutert werden, ebenso wie all die anderen Eigenheiten der Zweiten Republik.

5.1. Die Konkordanzdemokratie – eine österreichische Besonderheit

„Demokratie braucht den Konflikt“ (Pelinka 2004: 31). Erst wenn eine Auseinandersetzung um die Macht entbrannt ist, wird dem Volk eine bedeutende Rolle zuteil: Es kann die politische Autorität eines Landes bestimmen, kontrollieren und auch wieder entlassen. Dem Konflikt steht der Konsens gegenüber, den Demokratie ebenso fordert. Die modernen politischen Systeme haben sich jeweils einem dieser beiden Austragungsformen verschrieben: Der Konkurrenz- oder der Konkordanzdemokratie. (vgl. Pelinka 2004) Das österreichische politische System ist geprägt von einer Politik des Konsenses. Verhandlungen und Kompromisse stehen im Mittelpunkt des Interesses. Die Verhandlungsdemokratie ist ein „politischer Systemtypus, in dem wesentliche Entscheidungen nicht mit Stimmenmehrheit, sondern auf dem Wege von Aushandlungsprozessen getroffen werden.“ (Czada 2000: 3) Einschlägige Nachschlagewerke bieten folgende Definition:

„Konkordanzdemokratie (von lat. *concordancia* = Eintracht, Übereinstimmung), Begriff aus der Vergleichenden Regierungslehre für einen Typ von liberaler Demokratie bzw. solche Politischen Systeme, in denen (im Ggs. Zur Konkurrenzdemokratie) die Konflikte nicht (primär) durch Parteienwettbewerb und Mehrheitsentscheid, sondern hauptsächlich durch Verhandlung, Kompromiß und Proporz geregelt werden.“ (Nohlen 1998: 321)

Entscheidungen werden nicht nach dem Mehrheitsprinzip gefällt, sondern es werden auch Minderheiten mit eingebunden. Kleine Parteien haben dadurch eine Chance an einer Regierungsbildung beteiligt zu sein, Ausdruck dafür sind Große oder Allparteien-Koalitionen. Minderheiten verfügen über ein Vetorecht. Um Entscheidungen durchsetzen zu können, werden oftmals Zugeständnisse getauscht, um die Interessen der eigenen Klientel durchsetzen zu können. (vgl. Lehmbruch 1994) Die wichtigsten Vertreter des Konkordanzmodells sind Lehmbruch und Lijphart.

Lijphart (zitiert nach Nohlen 1998: 321) hat folgende Merkmale einer idealtypischen Konkordanzdemokratie ausfindig gemacht:

„(1) geteilte Exekutivmacht durch Koalitionsregierungen (häufig Große Koalitionen); (2) formelle und informelle Gewaltenteilung mit relativer Unabhängigkeit von Regierung und Parlament; (3) symmetrisches Zweikammersystem und Minderheitenrepräsentation; (4) Verhältniswahl; (5) Mehr-/Vielparteiensystem; (6) mehrdimensionales Parteiensystem aufgrund sich überlagernder gesellschaftlicher Cleavages; (7) föderativer bzw. dezentraler Staatsaufbau; (8) geschriebene Verfassung mit erschwerten Bedingungen der Verfassungsänderung.“

Die österreichische Demokratie der Zweiten Republik weist im Grunde alle diese Merkmale mehr oder weniger verstärkt auf. Sie gilt als Idealtypus der Konkordanzdemokratie und stellt damit einen Gegenpol zur Konflikt- oder Mehrheitsdemokratie der Ersten Republik dar. Als die „typische Verhaltensform österreichischer Führungsschichten“ (Gerlich/Pfefferle 2006: 502) wird das Modell der Konkordanz beschrieben.

Am Beginn der Zweiten Republik stand der gemeinsame Wunsch zur Zusammenarbeit, der das gesamte gesellschaftliche Leben durchsetzte und in Form der Konkordanzdemokratie auch auf der politischen Ebene seinen Niederschlag fand. Kennzeichen dafür ist die Große Koalition, die dominante Form der Zusammenarbeit der großen Parteien, ebenso wie die Sozialpartnerschaft mit ihrem selbst auferlegten Ziel den sozialen Frieden innerhalb der Republik zu wahren sowie die zur Selbstverständlichkeit gewordene Praxis der Akkordierung unterschiedlicher Interessen durch eine speziell gewordene Verhandlungskultur. Diese österreichische Konkordanzdemokratie, in der großkoalitionär regiert wurde nennt Ulram den „historischen Kompromiß [...]“, der noch auf weitgehend stabilen Lagerkulturen, ein[em] hohe[m] Ausmaß an Parteiidentifikation und relativ geringer Wählerflexibilität aufbauen konnte [...]“ (Ulram 1988: 211).

5.2. Etablierung des Proporz

5.2.1. Begriff und Gegenstandsbereich

Eine weitere wichtige Eigenheit der politischen Kultur in Österreich ist der Proporz: Die Machtaufteilung, aber auch das Netzwerk der parteipolitischen Patronage, das immer wieder heftiger Kritik unterzogen wird. Der Begriff Proporz ist die Kurzform von Proportionalität (von lat. *proportio* = Verhältnis) und bedeutet die anteilmäßige Be- oder Verteilung. Anwendung findet dieses Prinzip in Österreich beispielsweise bei der Verhältniswahl, bei der Zusammensetzung des Bundesrates oder auch der Landesregierung in zumindest fünf der neun Bundesländer, aber auch bei der Vergabe von öffentlichen Positionen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. (vgl. Gärtner 2010) Die breite Nutzung des Proporzsystems in der Zweiten Republik brachte Österreich die Bezeichnung „Proporzdemokratie“ ein, womit „[...] ein eigentümlicher politischer Typus, mit einem spezifischen Gefüge organisatorisch-institutioneller Regelungen und eigentümlichen Verhaltensmuster [...]“ (Lehmbruch 2003: 16) gemeint ist. Eine Proporzdemokratie definiert Lehmbruch (2003: 16-7) folgendermaßen:

„Damit sollen politische Systeme bezeichnet werden, die [...] dadurch charakterisiert sind, dass hier ein eigentümliches „Muster“ (pattern) der Regelungen von Konflikten zwischen den wichtigsten politischen Gruppen vorherrscht: Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung wird weitgehend zugunsten jenes Grundsatzes ausgeschaltet, der im Westfälischen Frieden „amicabilis compositio“ heißt. Solches „gütliche Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster erfährt seine institutionelle Sicherung in der Regel so, dass die wichtigsten Gruppen in der Exekutive vertreten sind und durch umfangreiche Ämterpatronage ihren Einfluss auf die politischen Entscheidungen sicherstellen“.

Wenn der Terminus Proporz auf die Große Koalition Bezug nimmt, so ist die Distribution der Kräfteverhältnisse zwischen den Partnern und die personelle Aufteilung gemeint. Als idealtypische Proporzsysteme gelten Österreich und die Schweiz. Das Eigentümliche an beiden Ausprägungen ist die intensive Form der Verhandlungen zur Konfliktlösung in einem elitären Personenkreis, die den politischen Entscheidungsfindungsprozess begleiten. (vgl. Lehmbruch 2003) Die Parteien sind nicht nur anteilig und gemäß dem letzten Wahlergebnis im Parlament und der Regierung vertreten. Die Paritätsregelung findet vor allem in der Besetzung öffentlicher Ämter Anwendung, um die Konsensfindung zu erleichtern. Aber auch in staatsnahen Wirtschaftsunternehmen werden Stellen des mittleren und hohen Managements aufgrund parteipolitischer Patronage besetzt. (vgl. Lehmbruch 1994)

„Patronage ist also ein universelles Phänomen, man findet sie – in der einen oder anderen Form – in allen politischen Systemen.“ (Müller 1988: 457)

Speziell innerhalb der Parteien findet sie Verwendung in verschiedenen Bereichen, die Wählermobilisierung und die Mitgliederrekrutierung sind mitunter die wichtigsten Erscheinungen. Müller charakterisiert dieses Phänomen als „Tauschbeziehung“ (ebd.: 459) zwischen zumindest zwei Akteuren. Die gebräuchlichste Form – auch in Österreich – ist die Ämterpatronage. (vgl. Müller 1988)

Der Begriff des Proporz lässt nach Nohlen (1998: 525) drei Möglichkeiten der Interpretation zu, hier von Interesse sind die beiden folgenden:

„[2] *Repräsentationsprinzip*, demzufolge die gewählte Repräsentativversammlung dem im Volke vertretenen polit. Meinungsbild und parteipolit. Spektrum möglichst spiegelbildlich entsprechen soll. Diese Idee liegt mehr oder weniger dem Verhältniswahlssystemen zugrunde, in Konkurrenz zum Kriterium der Funktionsfähigkeit der Repräsentativorgane, welches legitimerweise auch in Verhältniswahlssystemen Einschränkungen des Proporzprinzips ermöglicht.

[3] *Vergabeprinzip* öff. Ämter oder anderer Positionen in Politik (Parteien), Wirtschaft und Gesellschaft, das in den zu besetzenden Führungspositionen die (ggf.) anteilmäßige Beteiligung verschiedener Gruppen gewährleistet, in die eine Population untergliedert werden kann (Parteien, innerparteiliche Gruppierungen, Ethnien, Konfessionen, Regionen, Geschlechter, Altersgruppen, Berufsgruppen, Interessenverbände etc.).“ [Hervorhebungen SG]

Auch eine dritte Form des Proporz hat in Österreich eine lange Tradition – der Regierungsproporz in den Bundesländern. In den Ländern wird wie auf Bundesebene ein Parlament von den WählerInnen gewählt, woraus wiederum die Landesregierung mit einem starken Landeshauptmann bzw. einer starken Landeshauptfrau an der Spitze hervorgeht. Fünf der neun Länder (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark) folgen dem Proporzsystem:

„Alle im Landtag vertretenen Parteien sind, ihrer Stärke entsprechend, auch in der Landesregierung vertreten. Das bedeutet, dass – je nach der Zahl der Regierungsmitglieder und der Mandatsstärke der Parteien – oft alle Landtagsparteien auch Regierungsparteien sind.“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 239)

In den Gemeinden wird nach dem gleichen Prinzip vorgegangen, einzig der/die Bürgermeister/in wird mittels Direktwahl bestimmt. Die restlichen vier Bundesländer (Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien) haben den Regierungsproporz 1998 abgeschafft. Der Regierungsproporz stammt bereits aus der Zeit der Ersten Republik mit der Intention, dass das Parlament in Form eines Ausschusses selbst regiert. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007)

5.2.2. Historische Entwicklung

Die österreichisch-ungarische Monarchie kam lange Zeit ohne Demokratie und Rechtsstaat aus. Das österreichische politische System ist wesentlich geprägt von Niederlage und Zusammenbruch frühere Ordnungen und von Eingriffen der Siegermächte in die politische Entwicklung des Landes. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007) Auch der Parlamentarismus war nur schwach ausgeprägt. Letzteres ist zum einen darauf zurückzuführen, dass in der Gesellschaft ein ständestaatliches Denken dominierte, das in den Kurien seine Fortsetzung fand. Zum anderen war die Monarchie aufgrund ihrer geografischen Ausdehnung durch eine Vielfalt differenter Nationalitäten charakterisiert, die wiederum autonom agierten. Die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Ethnien konnten nur durch dieses bereits oben erwähnte „gütliche Einvernehmen“ frei von Konflikten bedient werden. Dieses Vorgehen zeigte positive Wirkung und wurde auch in den Kriegsjahren weiter verfolgt: Die verfeindeten Nationalitäten und Parteien erhielten je eine Vertretung im Kabinett. Auch nach Kriegsende wurde an der verhältnismäßigen Verteilung festgehalten. (vgl. Lehmbruch 2003)

„Die provisorische Verfassung der Republik Deutschösterreich (vom 30. Oktober 1918) sah bezeichnenderweise einen aus dem Parlament gewählten Exekutivausschuß, den Staatsrat vor, der sich nach dem Parteiproporz zusammensetzte. Ebenso wurden (und werden bis heute) die Länderexekutiven als Allparteienregierungen bestellt.“ (Lehmbruch 2003: 29)

Das parlamentarische Regierungssystem wurde schließlich mit dem Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 begründet und damit auch einige österreichische Besonderheiten: Das Verhältniswahlrecht, eine erforderliche Zweidrittelmehrheit für „Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen“ (Art. 44 Abs. 1), sowie die „Einstimmigkeit für Beschlüsse der Bundesregierung“ (Lehmbruch 2003: 29). Einen bedeutenden Einfluss auf die österreichische Bundesverfassung hatte Hans Kelsen, der „[...] die Integration der „politischen Interessengruppen“ aus der Wählerschaft mittels Verhältniswahlrechts in die parlamentarische Koalitionsbildung verschieben [wollte], weil das Parlament hierfür die geeignetere Stätte sei“ (Kelsen zitiert nach Lehmbruch 2003: 29ff). Lehmbruch schlussfolgert schließlich daraus, dass die Zusammenarbeit der Großparteien in einer (zumeist Großen) Koalition bereits ganz im Sinne Kelsens gewesen sei, um damit das größtmögliche politische Potenzial ausschöpfen zu können. Mit Einführung des B-VG wurde gleichzeitig aber auch der ersten Großen Koalition ein Ende gesetzt, die Christlich-Sozialen regierten in anderen Varianten mit den Kleinparteien (Großdeutsche Volkspartei und Landbund), als so genannter „Bürgerblock“, weiter. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007)

Allen Bemühungen zum Trotz war die Erste Republik von einem inneren Ungleichgewicht geprägt. Auf der sozialistischen Seite standen zum einen die Austromarxisten rund um Otto Bauer und Max Adler, für die der Konsens rein illusorisch war, da sie am Klassenkampf festhielten, der in der Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung mündet. Karl Renner wiederum zählte zu den gemäßigten Sozialisten, der die Koalition der Christlich-Sozialen mit den Sozialisten befürwortete. Ihnen gegenüber stand das Bürgertum unter der Leitung Ignaz Seipels, der einer verfassungsrechtlich verankerten Zusammenarbeit mit der parlamentarischen Minderheit nichts abgewinnen konnte. Unter seiner Ägide schaffte die faschistische Heimwehrbewegung ihren Aufstieg und es kam zu einer Abkehr des geltenden Konfliktregelungsmusters.

Letztendlich forcierte die Christlich-Soziale ein Ende des Parlamentarismus. Der Errichtung einer Diktatur unter Dollfuß waren sämtliche Türen geöffnet, der Grundstein für den Bürgerkrieg war gelegt. Die SDAP, die als Hüterin von Republik und Verfassung galt wurde verboten und schließlich ein autoritärer Ständestaat errichtet. Damit war das Ende der Demokratie und des

Verfassungsstaates besiegelt. (vgl. Lehmbruch 2003; Pelinka/ Rosenberger 2007) Die folgenden Erfahrungen bis 1945 waren schließlich ein Grund für die Etablierung einer Allparteienregierung nach Kriegsende und die folgende jahrelange Zusammenarbeit der ÖVP-SPÖ-Koalitionen. (vgl. Lehmbruch 2003)

„Die Koalitionspraxis der Zweiten Republik steht also in historischem Zusammenhang mit den Erfahrungen des österreichischen Parlamentarismus seit dem ausgehenden neunzehnten Jahrhundert.“ (Lehmbruch 2003: 31)

Das Proporzprinzip lässt sich aber auch im Bereich der Ämterpatronage bis in die Monarchie zurückverfolgen. Wie bereits weiter oben ausgeführt stand die Diskrepanz zwischen den Nationalitäten einem ausgeprägten Parlamentarismus über längere Zeit im Weg. Für die Bürokratie ergaben sich dadurch Vorteile: Erstens war sie wesentlich an der Blockade von Interessenzusammenschlüssen zu parlamentarischen Mehrheiten beteiligt. Zweitens waren die Länder und Gemeinden schon in der Monarchie weitgehend autonom und unterlagen dem Zuständigkeitsbereich der politischen Parteien, wodurch die Parteipatronage zu einer wichtigen Institution wurde. Lehmbruch konstatiert hier, „[...] dass das formelle autoritär-hierarchische Entscheidungsmodell der Bürokratie in Österreich mehr als anderwärts durch informelle Gruppenkompromisse unterlaufen worden ist. Auch insofern also könnte die Praxis des „Ausgleichs“ als Vorläufer des späteren Parteienproporzes angesehen werden.“ (2003: 32)

Das System der gegenseitigen Aufteilung war gleichzeitig eine gegenseitige Kontrolle – mit gutem Grund: Die beiden Großparteien SPÖ und ÖVP hatten aus der Ereignissen der Vergangenheit ihre Lehren gezogen. Ein Bürgerkrieg wie 1934 oder gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien sollten sich nie mehr wiederholen. (vgl. Gärtner 2010)

5.2.3. Analytische Verortung der Proporzsysteme

Das politische System ist ein „System der Konfliktregelung durch verbindliche Entscheidungen“ (Lehmbruch 2003: 36). Lehmbruch nimmt das Systemmodell von David Easton als Vorbild, um ein vereinfachtes analytisches Modell für Proporzsysteme zu entwickeln. Auf der Input-Seite stehen dabei gesellschaftlich-politische Konflikte oder die „Interessenstruktur“, auf der Output-Seite die institutionalisierten Konflikte oder die „Regierungsstruktur“ (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Lehmbruchs Proporzmodell in Anlehnung an das Systemmodell von David Easton



Quelle: Lehmbruch 2003, eigene Darstellung

Eastons Inputseite wird bei Lehmbruch zur „Interessenstruktur“, in der die Forderungen an das politische System artikuliert werden.

„Die Umsetzung der konkurrierenden Wünsche in alternative Anforderungen an das System geschieht durch die „Artikulation“ der Interessen und durch deren „Aggregation“ zu politisch manipulierbaren Alternativen.“ (Lehmbruch 2003: 36ff)

Auf Seiten der Interessenstruktur in den Proporzsystemen ist die Diktion der Interessen „zumindest ursprünglich durch eine ausgeprägte Stabilität der Gruppen und durch geringe Mobilität innerhalb des Systems“ gekennzeichnet. Lehmbruch unterteilt diese Stabilität der Gruppen in „*Sektionalismus*“ und „*Versäulung*“. Mit Sektionalismus ist „[...] die Integration einer innerhalb eines abgegrenzten Territoriums zusammenlebenden Gruppe“ gemeint. Die Schweiz ist davon geprägt. Dagegen hält Lehmbruch ein zweites Modell:

„Als Versäulung soll demgegenüber, in Anlehnung an den niederländischen Sprachgebrauch, jener Integrationstypus bezeichnet werden, bei dem die ideologischen Präferenzen der konkurrierenden Gruppen so sehr dominieren, dass sie andere (in anderen Gesellschaften als ideologisch neutral empfundene) Präferenzen sich gleichsam unterordnen; dadurch entsteht naturgemäß eine starke Polarisierung der Gruppen.“ (Lehmbruch 2003: 38)

Diese Integrationsform trifft auf Österreich zu. Das bedeutet, dass in der österreichischen Interessensartikulation die Versäulung einen höheren Stellenwert hat als der Sektionalismus. Zurückgeführt werden kann dieser Umstand auf die Erste Republik als ein Interessenausgleich zwischen den Großparteien angestrebt wurde trotz deren ideologischer Gegensätze. Die Gesellschaft entschied sich gemäß ihrer Klassenzugehörigkeit für eine der beiden Parteien, die weiters von einer Nähe bzw. Distanz zum Katholizismus sowie einer geografischen Konzentration bezeichnet waren. Im Laufe der Zweiten Republik hat diese starke soziale Polarisierung der konträren Interessen zwar nachgelassen, ganz abgewendet von diesem Dualismus haben sich aber weder die politischen Parteien noch die (Stamm-)Wählerschaft. (vgl.

Lehmbruch 2003) Eine nähere Betrachtung der Versäulung der österreichischen Gesellschaft ist im Kapitel 5.4. über die Sozialpartnerschaft nachzulesen.

„Die verbindlichen Entscheidungen, der „Output“ des Systems, werden im Bereich der *Regierungsstruktur* produziert, und die Aufmerksamkeit muß hier dem institutionellen Gefüge ebenso wie den Konfliktregelungsnormen gelten.“ (Lehmbruch 2003: 36ff) [Hervorhebungen SG]

Die Regierungsstruktur fokussiert auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess und den beteiligten Akteuren. Die Regierung hat sowohl Leistungs- als auch Integrationsfunktionen zu erfüllen. Proporzsystemen wird unterstellt ihren Leistungsfunktionen nicht gerecht zu werden, was insbesondere auf ihr Streben nach Systemstabilisierung zurückgeführt wird. (vgl. Lehmbruch 2003) Lehmbruchs Modell ist eine vereinfachte Darstellung der Konfliktregelung des Proporzprinzips. Darauf weist auch er selbst hin, ebenso wie auf den Umstand, dass Probleme in der Interessenstruktur entstehen können, wenn auf Seiten der Regierungsstruktur der Proporz Anwendung findet. (vgl. Lehmbruch 2003)

5.3. Die Neigung zur (Großen) Koalition

5.3.1. Entwicklung

„In parlamentarischen Systemen bestimmt die Parlamentsmehrheit, wer regiert.“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 70) Bereits die kleinstmögliche Mehrheit reicht aus um eine Regierung zu bilden. Eine absolute Mandatsmehrheit führt in der Regel zur Bildung einer Alleinregierung, ist dies rechnerisch nicht möglich wird eine Koalition eingegangen, „deren parlamentarische Mehrheit aber zumeist nur minimal („minimum winning“) über der absoluten Mehrheit liegt.“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 70) Beiden Regierungsformen stehen zumeist eine oder mehrere größere Parteien gegenüber, die somit eine relativ starke Opposition bilden. Diese Situation entspricht der „zeitlichen Gewaltenteilung“, das heißt, dass die Opposition als Schattenregierung agiert und jederzeit die Regierung übernehmen könnte. (vgl. Müller 2006; Pelinka/Rosenberger 2007)

In Österreich kommt hier die politische Kultur der Konkordanzdemokratie zum Tragen: Das Konzept der „zeitlichen Gewaltenteilung“ ist im Grunde genommen ausgeschaltet und die parlamentarischen Kontrollrechte haben nur eine geringe Bedeutung. Wie lassen sich diese beiden

Behauptungen argumentieren? Dazu müssen die Regierungsbildungen der Zweiten Republik genauer betrachtet werden (siehe dazu auch Tabelle 3)

Tabelle 3: Regierungen der Zweiten Republik

1945	Provisorische Staatsregierung: 3-Parteien-Koalition SPÖ-ÖVP-KPÖ Staatskanzler: Karl Renner (SPÖ)
1945 – 1947	3-Parteien-Koalition ÖVP-SPÖ-KPÖ Bundeskanzler: Leopold Figl (ÖVP) Vizekanzler: Adolf Schärf (SPÖ)
1947 – 1966	„Große Koalition“ ÖVP-SPÖ Bundeskanzler (ÖVP): Leopold Figl (bis 1953), Julius Raab (1953-1961), Alfons Gorbach (1961-1964), Josef Klaus (ab 1964) Vizekanzler (SPÖ): Adolf Schärf (bis 1957), Bruno Pittermann (1957-1966)
1966 – 1970	ÖVP-Alleinregierung Bundeskanzler: Josef Klaus Vizekanzler: Fritz Bock (1966-1968); Franz Withalm (1968-1970)
1970 – 1983	SPÖ-Alleinregierung* Bundeskanzler: Bruno Kreisky Vizekanzler: Rudolf Häuser (1970-1976), Hannes Androsch (1976-1981), Fred Sinowatz (1981-1983)
1983 – 1987	„Kleine Koalition“ SPÖ-FPÖ** Bundeskanzler (SPÖ): Fred Sinowatz (bis 1986), Franz Vranitzky (1986-1987) Vizekanzler: Norbert Steger (FPÖ)
1987 – 2000	„Große Koalition“ SPÖ-ÖVP** Bundeskanzler (SPÖ): Franz Vranitzky (bis 1997), Viktor Klima (1997-2000) Vizekanzler (ÖVP): Alois Mock (bis 1989), Josef Riegler (1989-1991), Erhard Busek (1991-1995), Wolfgang Schüssel (1995-2000)
2000 – 2003	„Kleine Koalition“ ÖVP-FPÖ** Bundeskanzler (ÖVP): Wolfgang Schüssel Vizekanzlerin (FPÖ): Susanne Riess-Passer
2003 – 2007	„Kleine Koalition“ ÖVP-FPÖ (bzw. BZÖ)*** Bundeskanzler (ÖVP): Wolfgang Schüssel Vizekanzler (FPÖ bzw. BZÖ): Herbert Haupt (2003), Hubert Gorbach (2003-2007)
seit 2007	„Große Koalition“ SPÖ-ÖVP Bundeskanzler (SPÖ): Alfred Gusenbauer (bis 2008), Werner Faymann (seit 2008) Vizekanzler (ÖVP): Wilhelm Molterer (bis 2008), Josef Pröll (seit 2008)

* Die SPÖ-Alleinregierung konnte sich von 1970 bis 1971 nur auf eine relative, nicht auf eine absolute Mehrheit der SPÖ im Nationalrat stützen. Diese „Minderheitsregierung“ war aber durch ein „Duldungsübereinkommen“ mit der FPÖ gegenüber einem Misstrauensvotum abgesichert.

** Die Nationalratswahl vom November 1986 brachte bereits faktisch ein Ende der SPÖ-FPÖ-Regierung. Da jedoch die Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP erst im Jänner 1987 abgeschlossen wurden, blieb die SPÖ-FPÖ-Regierung bis zum Zeitpunkt des Amtsantrittes der Regierung Vranitzky/Mock im Amt. Ähnlich auch der Übergang 1999/2000: Bis zur Bestellung der Regierung Schüssel/Riess-Passer im Februar 2000, vier Monate nach der Nationalratswahl vom Oktober 1999, blieb die SPÖ-ÖVP-Regierung im Amt.

*** Der Regierungswechsel und die Regierungsbildung standen zwar in direktem Zusammenhang mit der Nationalratswahl im Jahr davor, erfolgte aber erst nach Jahreswechsel – bis dahin amtierte die „alte“ Regierung weiter.

Quelle: Pelinka/Rosenberger 2007: 141ff

Fakt ist, dass der Konsensgedanke und das „Nie wieder!“ sich durch das gesamte politische System Österreichs ziehen. Eine der weitreichendsten Konsequenzen war die Bildung von Koalitionsregierungen – zumeist in Form einer Großen Koalition zwischen den beiden

Großparteien ÖVP und SPÖ. Ausnahmen bilden die Jahre 1966 bis 1970 als die ÖVP eine Alleinregierung stellte und die Zeit von 1970 bis 1983 als die SPÖ es ihr gleich tat. In den übrigen Fällen (außer 1983, 2000 und 2003) konnte keine der beiden Parteien eine absolute Mandatsmehrheit erringen. Mit der Bildung einer Koalition wurde im Prinzip jedes Mal dem bekannten Muster gefolgt und die zuvor amtierende Regierung fortgeführt. Rein rechnerisch wäre aber ebenso eine Allianz, gebildet aus einer der beiden Großparteien und einer dritten Partei, möglich gewesen. Der Zusammenschluss der beiden größten Parteien zu einer regierenden Mehrheit mit einem quantitativen Übergewicht degradierte die Opposition zu einer Minderheit im Parlament und hebelte damit die Wirkung der „zeitlichen Gewaltenteilung“ aus. (vgl. Müller 2006; Pelinka/Rosenberger 2007) Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die so genannte „Neuwahlklausel“, die seit 1949 in die Koalitionsabkommen mit aufgenommen wird. Sie besagt, „dass eine Auflösung der Regierungskoalition zwingend zu einer Nationalratswahl (und nicht zur Bildung einer neuen Regierung innerhalb des bestehenden Parlaments) führen muss.“ (Müller 2006: 297)

5.3.2. Regierungsbildung in der Zweiten Republik

Die erste Regierung in der noch jungen Zweiten Republik wurde, geduldet von der damaligen Sowjetunion, als provisorische Staatsregierung unter dem Vorsitz von Dr. Karl Renner gebildet. Der Sozialdemokrat war bereits Staatskanzler der Ersten Republik (von 1918 bis 1920) und wurde, nachdem er der ersten vom Volk gewählten Bundesregierung nicht mehr angehörte, zum Bundespräsidenten (damals vom Nationalrat) ernannt (1945 bis 1959). Die provisorische Staatsregierung setzte sich zu gleichen Teilen aus ÖVP, SPÖ und KPÖ zusammen. (vgl. Bundeskanzleramt Österreich: o.J.; Gehler 2006) Aus der Nationalratswahl vom 25. November 1945 gingen schließlich ÖVP und SPÖ als klare Sieger hervor, während die KPÖ eher eine geringe Zustimmung erreichte. Sie gehörte auch nur noch zwei Jahre dieser Allparteienregierung an und schied schließlich 1947 aus dem Parlament aus.

Von 1947 bis 1966 bildeten die beiden Großparteien eine Große Koalition in der jeweils die Volkspartei den Bundeskanzler und die Sozialdemokraten den Vizekanzler stellte. Diese Regierungsform geriet Anfang der 1960er Jahre erstmals durch eine neue Politikergeneration aus dem Umfeld der ÖVP in das Kreuzfeuer der Kritik. Diese „Neue Österreichische Gesellschaft“ (NÖG) war reformorientiert und einem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum

nicht abgeneigt. Der Reformers Josef Klaus stand ab 1963 der Bundespartei als Obmann vor und übernahm bereits ein Jahr später die Funktion des Bundeskanzlers. Die SPÖ stellte ihm Bruno Pittermann als Vizekanzler an die Seite – die beiden arbeiteten zum vorläufig letzten Mal von 1964 bis 1966 zusammen. (vgl. Gehler 2006; Müller 2006; siehe Tabelle 3)

Die Ära Große Koalition endete nach mehr als 20 Jahren 1966 erstmals. Die ÖVP verfügte nach der Nationalratswahl über eine Mandatsmehrheit (ÖVP 85, SPÖ 78 Mandate) und regierte fortan in einer Einparteienregierung unter Josef Klaus. Bis zu jener Wahl waren die Mandate zwischen SPÖ und ÖVP beinahe gleich verteilt. Gehler konstatiert der ÖVP-Alleinregierung aufgrund „langfristiger regierungspolitischer Abnützungserscheinungen“ (Gehler 2006: 39) eine geringe Harmonie, während die SPÖ sich gut in ihrer Oppositionsrolle zurecht fand. Ab 1967 war Bruno Kreisky ihr Vorsitzender, der umsichtig gesellschaftspolitische Reformen kundtat und damit genau den Nerv der Zeit traf. Die Nationalratswahl 1970 konnte er schließlich für die SPÖ gewinnen: Mit 81 Mandaten konnten sie der ÖVP (78) die relative Mehrheit abringen und wurden damit zum ersten Mal in der Zweiten Republik mandatsstärkste Partei. Die Volkspartei wiederum hatte einige Schwierigkeiten sich in ihrer neuen Rolle als Oppositionspartei zurechtzufinden. (vgl. Gehler 2006; siehe auch Tabelle 3 und Tabelle 4)

Die SPÖ bildete 1970 also eine Minderheitsregierung mit der Unterstützung der Freiheitlichen. Bruno Kreisky und der FPÖ-Obmann Friedrich Peter hatten bereits im Vorfeld eine Wahlrechtsreform abgesprochen, die kleinen Parteien Vorteile verschaffen sollte. Am 10. Oktober 1971 konnten die Sozialdemokraten in den Neuwahlen ihren Vorsprung noch weiter ausbauen und die absolute Mehrheit holen: SPÖ 93, ÖVP 80, FPÖ 10 Mandate. Die zu vergebenden Parlamentssitze waren von 165 auf 183 erhöht worden. Zu diesem Zeitpunkt war der ideologische Wandel der SPÖ unter Kreisky abgeschlossen. Die nachfolgenden Nationalratswahlen in denen er jedes Mal die absolute Mehrheit halten konnte, zeugen vom Erfolg des Bruno Kreisky:

10. Oktober 1971: SPÖ 93, ÖVP 80, FPÖ 10 Mandate

5. Oktober 1975: SPÖ 93, ÖVP 80, FPÖ 10 Mandate

6. Mai 1979: SPÖ 95, ÖVP 77, FPÖ 11 Mandate

(vgl. Gehler 2006; siehe auch Tabelle 3 und Tabelle 4)

Tabelle 4: Nationalratswahlen seit 1945

Wahltag	Gesamt- mandate	Wahl- beteiligung	SPÖ		ÖVP		FPÖ		KPÖ		Grüne		LIF		BZÖ		Sonst. Parteien
		in %	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%
25.11.45	165	94,3	44,6	76	49,8	85	-	-	5,4	4	-	-	-	-	-	-	0,2
09.10.49	165	96,8	38,7	67	44,0	77	11,7	16	5,1	5	-	-	-	-	-	-	0,5
22.02.53	165	95,8	42,1	73	41,3	74	10,9	14	5,3	4	-	-	-	-	-	-	0,4
13.05.56	165	96,0	43,0	74	46,0	82	6,5	6	4,4	3	-	-	-	-	-	-	0,1
10.05.59	165	94,3	44,8	78	44,2	79	7,7	8	3,3	-	-	-	-	-	-	-	0,1
18.11.62	165	93,8	44,0	76	45,4	81	7,0	8	3,0	-	-	-	-	-	-	-	0,5
06.03.66	165	93,8	42,6	74	48,3	85	5,4	6	0,4	-	-	-	-	-	-	-	3,3
01.03.70	165	91,8	46,4	81	44,7	78	5,5	6	1,0	-	-	-	-	-	-	-	0,4
10.10.71	183	92,4	50,0	93	43,1	80	5,5	10	1,4	-	-	-	-	-	-	-	0,0
05.10.75	183	92,9	50,4	93	42,9	80	5,4	10	1,2	-	-	-	-	-	-	-	0,0
06.05.79	183	92,2	51,0	95	41,9	77	6,1	11	1,0	-	-	-	-	-	-	-	0,0
24.04.83	183	92,6	47,6	90	43,2	81	5,0	12	0,7	-	-	-	-	-	-	-	3,5
23.11.86	183	90,5	43,1	80	41,3	77	9,7	18	0,7	-	4,8	8	-	-	-	-	0,3
07.10.90	183	86,1	42,8	80	32,1	60	16,6	33	0,5	-	4,8	10	-	-	-	-	3,2
09.10.94	183	81,9	34,9	65	27,7	52	22,5	42	0,3	-	7,3	13	6,0	11	-	-	1,4
17.12.95	183	86,0	38,1	71	28,3	52	21,9	41	0,3	-	4,8	9	5,5	10	-	-	1,1
03.10.99	183	80,4	33,2	65	26,9	52	26,9	52	0,5	-	7,4	14	3,7	-	-	-	1,5
24.11.02	183	84,3	36,5	69	42,3	79	10,0	18	0,6	-	9,5	17	1,0	-	-	-	0,2
01.10.06	183	78,49	35,3	68	34,3	66	11,0	21	1,0	-	11,1	21	-	-	4,1	7	3,1
28.09.08	183	78,81	29,3	57	26,0	51	17,5	34	0,8	-	10,4	10	-	-	10,7	21	5,3

Quelle: Bundesministerium für Inneres (eigene Darstellung)

Kennzeichnend für die Ära Kreisky waren zahlreiche Reformen in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise im Arbeitsverfassungs- und Arbeitszeitgesetz oder im Bildungsbereich. Breite gesellschaftspolitische Wirkung hatten daneben noch viele weitere Vergünstigungen, die ebenfalls in dieser Zeit beschlossen wurden, wie zum Beispiel die Geburten- und Heiratsbeihilfe, Schülerfreifahrten oder die Gratis-Schulbuchaktion. Die Anfänge der Geschlechtergleichstellung gehen auch in die 1970er Jahre zurück. Doch der österreichische Sozialstaat konnte die von Kreisky betriebene Verteilungspolitik bald nicht mehr tragen. Hinzu kamen sozio-ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen die einen sozialen Wandel herbeiführten, der auch Österreich erfasste. Die Regierung Kreisky kam Anfang der 1980er Jahre nicht umhin den angehäuften Schuldenberg mit Hilfe eines rigorosen Sparpakets Herr zu werden. Es beinhaltete vor allem Einschnitte, von der die so genannte Mittelschicht besonders betroffen war: So sollten die Arbeitslosenversicherungsbeiträge angehoben und das 13. und 14. Monatsgehalt versteuert werden. Die SPÖ schaffe es nicht, die notwendig gewordenen Korrekturmaßnahmen der Bevölkerung glaubhaft zu vermitteln. Die Folge waren immense Stimmeneinbußen bei der nächsten Nationalratswahl am 24. April 1983 und der Verlust der absoluten Mehrheit (SPÖ 90, ÖVP 81, FPÖ 12 Mandate). Nach dieser Wahlniederlage trat der Bundeskanzler zurück, damit ging die Ära Kreisky und die Alleinregierung der Sozialdemokratie nach 13 Jahren zu Ende. (vgl. Gehler 2006; siehe auch Tabelle 3 und Tabelle 4)

Fred Sinowatz hat das Amt des Bundeskanzlers von Bruno Kreisky übernommen und mit Norbert Steger von der FPÖ im Mai 1983 eine Kleine Koalition gebildet. Die neue Regierung stand vor großen Herausforderungen. Erstens hatte sie einen maroden Staatshaushalt übernommen. Zweitens war es an der Zeit von Kreiskys reformorientiertem Kurs des Keynesianismus abzuweichen und den Weg einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftspolitik einzuschlagen. Als Kurt Waldheim (ÖVP) 1986 zum Bundespräsidenten gewählt wurde, trat Fred Sinowatz aus Protest um dessen Kriegsvergangenheit zurück. Sein Nachfolger wurde Franz Vranitzky, der erst kurz zuvor das Amt des Finanzministers von Herbert Salcher übernommen hatte. 1986 war auch das Jahr in dem Jörg Haider in einer Kampfabstimmung auf dem FPÖ-Parteitag den Vorsitz über die Freiheitliche Partei übernahm. Mit der Abwahl Stegers wurde der liberale Part der Partei deutlich minimiert – die Nationalisten hingegen fanden in Haider ein Sprachrohr, ein Rechtsruck der FPÖ war die Folge. Für Kanzler Vranitzky gab es nur einen Ausweg aus dieser Situation: Er trennte sich von den Freiheitlichen und rief Neuwahlen aus. (vgl. Gehler 2006; siehe auch Tabelle 3 und Tabelle 4)

Eine totale Wahlniederlage erlitt die SPÖ bei der Nationalratswahl vom 23. November 1986, als sie gegenüber 1983 um 4,5 Prozent verlor und nur noch einen Stimmenanteil von 43,1 Prozent erringen konnte. Aber auch die ÖVP hatte einen Verlust von 1,9 Prozent hinzunehmen und landete schließlich bei 41,3 Prozent. Einzig die FPÖ konnte ihr Stimmen nahezu verdoppeln: Von 5 Prozent 1983 auf 9,7 Prozent 1986.

Die Zeit der Großen Koalitionen ab 1986 wurde bereits im dritten Kapitel beleuchtet. Auf eine Wiederholung an dieser Stelle wird damit verzichtet.

5.4. Sozialpartnerschaft – Eine „Nebenregierung“?

Die Sozialpartnerschaft in ihrer österreichischen Ausformung ist ein Spezifikum, das von besonderer Bedeutung für das gesellschaftliche Allgemeinwohl der Republik ist und sich durch eine Zusammenarbeit der Verbände einerseits, sowie der Verbände und der Politik andererseits auszeichnet. Diese österreichische Ausformung des Neokorporatismus legitimiert ihre Daseinsberechtigung und Rolle als Entscheidungsträger in der Bereitschaft zur Kooperation im Konsens und der Überwindung des lange Zeit vorherrschenden „Lagerdenkens“. Die Regierung sollte in Fragen der Wirtschaftspolitik beraten, sowie die Lohn- und Preispolitik neu geordnet werden. In den 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahre erlebte der Austrokorporatismus seinen Höhenflug. Die Sozialpartner wurden zu einem wichtigen Element für die Lösung sozialer und wirtschaftlicher Probleme. Die Bereitschaft, gemeinsam Interessen und Ziele zu vertreten, die nicht immer die eigene Linie widerspiegeln und Kompromisse erfordern, zeichneten das österreichische Modell aus.

5.4.1. Geschichtlicher Kontext

Es waren die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit und der Weltwirtschaftskrise, aber vor allem jene der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft, die für ein Umdenken in der österreichischen Gesellschaft sorgten. Im Bürgerkrieg von 1934 standen sich die Christlichsoziale und die Sozialdemokratische Partei als erbitterte Feinde gegenüber – nach dem Zweiten Weltkrieg kämpften sie Seite an Seite dafür, dass sich jene Ereignisse nicht mehr wiederholen würden. (vgl. Pelinka 1986) Mit der Großen Koalition zwischen ÖVP und SPÖ ab 1947 begann eine Zeit der Konsenspolitik

in Österreich. Dieses Kompromissdenken dominierte nicht nur die politische Ebene, sondern wurde auch zum Leitprinzip der Sozialpartnerschaft.

Sozialpartnerschaftliche Politik ist Interessenpolitik, die einen Ausgleich zwischen den Klassen anstrebt. Entscheidend für die Hinwendung zur Konsenspolitik um Interessen durchzusetzen war ein enormer Anstieg der Preise im Jahr 1947. Die Inflationsbekämpfung dieser Zeit war somit die erste Aufgabe der Sozialpartnerschaft. Zu diesem Zweck wurde die gemeinsame Wirtschaftskommission aus Mitgliedern der drei Kammern und dem Gewerkschaftsbund eingesetzt, die fünf Lohn-Preis-Abkommen durchsetzte, um der hohen Inflation und Arbeitslosigkeit Herr zu werden. Damit wurde zum ersten Mal versucht, Einfluss auf die divergierenden Interessen von Kapital und Arbeit zu nehmen. (vgl. Koren/Ebner 1974; Pelinka 1986; Tálos/Kittel 1995; Tálos 2006a) Die Abkommen sollten zu einem Erfolg werden und zu dem ersehnten Wirtschaftsaufschwung mit beitragen. Die Errichtung eines Wirtschaftsdirektoriums, in dem Mitglieder der Regierung und der Verbände gleichwertig kooperieren, scheiterte aber an der Gesetzeslage. Die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen wurde deshalb 1957 auf informellem Weg und ohne gesetzliche Verankerung gegründet. Sie stellt ein Dreieck aus Arbeit, Kapital und Staat dar, wobei letzterer sich nicht an der Entscheidungsfindung beteiligt und eine eindeutig schwächere Position innehat. (vgl. Koren/Ebner 1974; Pelinka 1986)

In der Mitte des 20. Jahrhunderts erreicht die österreichische Sozialpartnerschaft ihren Höhenflug.

„Mit Zustimmung der Regierung wurde Ende der 1950er/Anfang der 1960er Jahre die Kooperation zwischen den Interessenorganisationen ausgebaut und auf dieser Basis deren Beteiligung am Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess [...] ausgeweitet.“ (Tálos 2006a: 427)

Die Sozialpartner schreiben sich den Erfolg einer „[...] relativ störungsfreie[n] Wirtschaftsentwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und die Erhaltung des sozialen Friedens [...]“ (Sozialpartner o.J.a: 14) weitgehend selbst zu. Dieser Verdienst war in weiterer Folge auch Motivationsschub für weitere gemeinschaftlich zu lösende Interessen ganz zu schweigen von der gesamtgesellschaftlichen Wirkung, die die Kooperation der Verbände auslöste. Die Paritätische Kommission „[j]ene Institution, die lange Zeit als der Inbegriff institutioneller Vernetzung zwischen Verbänden und Regierung galt, [...] bot sowohl die Möglichkeit der Beteiligung an der politischen Willensbildung [...] als auch die der wirtschafts- und einkommenspolitischen Steuerung [...]“. (Michalowicz/Tálos 2007: 371) 1962 und 1963 wurde

die Paritätische Kommission dann entsprechend weiterentwickelt, um auf Wirtschafts- und Sozialpolitik reagieren zu können.

Denn die Sozialpartnerschaft beschränkte sich längst nicht mehr nur auf die Stabilisierung der Lohn- und Preispolitik, sondern hatte bereits weite Kreise in der Politischen Ökonomie gezogen und versuchte nun auch Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und das Volkseinkommen zu nehmen. So wurde mit dem Raab-Olah-Abkommen der Lohnunterausschuss begründet und im Jahr darauf mit dem Raab-Benya-Abkommen der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Die Interessenverbände gewannen immer mehr an Bedeutung, speziell im Bereich makroökonomischer Koordinierung und wurden verstärkt in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung eingebunden, was ihnen den durchaus auch kritisierten Begriff der „Nebenregierung“ eintrug. Diese Zeit der Sozialpartnerschaft war vor allem durch Stabilität, Kontinuität und eine institutionelle Ausdifferenzierung gekennzeichnet. Speziell in den 1970er/1980er Jahren wuchs die Bedeutung der Interessenorganisationen für Arbeitsmarktrelevante Themen, wie eine Reihe an Gesetzen deutlich macht. (vgl. Koren/Ebner 1974; Pelinka 1986; Pelinka/Rosenberger 2003; Tálos/Kittel 1995; Tálos 2006a)

5.4.2. Die Voraussetzungen für die Sozialpartnerschaft

Der Austrokorporatismus ist gekennzeichnet durch

- eine beschränkte Zahl an Verbänden,
- einen hohen Grad an Konzentration und Zentralisation in der Organisation und
- ein gewisses Maß an Autonomie.

Charakteristisch ist weiters das so genannte vertikale Netzwerk zum Interessenausgleich und –austausch und die nach Sektoren geführten Verhandlungen. Das wichtigste Element des Austrokorporatismus ist schließlich die Zusammenarbeit zwischen den Verbänden und der Regierung in wirtschafts-, aber vor allem sozialpolitischen Fragen. (vgl. Karlhofer 1996) Die Ideologie hinter der Sozialpartnerschaft ist „[...]“, dass trotz verschiedener Interessen der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter die wirtschaftliche Entwicklung und das Gesamtwohl der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigen sind. Politische Entscheidungen sollen nicht im Konflikt, sondern im Konsens getroffen werden.“ (Horaczek 2007: 12) Getragen wird die Sozialpartnerschaft einerseits durch das Bündnis der Wirtschaftsverbände, das „[...]“ ein so dichtes, praktisch alle Bereiche der Bevölkerung erfassendes Verbändesystem [...]“ (Pelinka

1986: 28) darstellt und eine enorme Organisationsdichte aufweist und andererseits von der Zusammenarbeit dieser Verbände mit den politischen Parteien und der Regierung. Daran beteiligt sind die vier großen Interessenverbände Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Bundesarbeitskammer (BAK) und Landwirtschaftskammer Österreich (LKÖ), die neben der Interessenvertretung ihrer Mitglieder, auch über eine beachtliche Konsolidierung im politischen System Österreichs verfügen.

Die Kooperation „[...] beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit [...]“ (Sozialpartner o.J.b: 1), das heißt, sie ist informell und nicht gesetzlich geregelt. Die hohe Konzentration wird auf die gesetzliche Zwangsmitgliedschaft in den drei Kammern, die „öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörper“ (ebd: 1) darstellen und auf die erfolgreiche Mitgliederwerbung der Gewerkschaften, deren Dachverband (der ÖGB) als Verein konzipiert ist, zurückgeführt. Jene Verbände und die Parteien bilden die Institutionen der Interessenvertretung, denen der Staat mit seinen Einrichtungen (Regierung, Parlament und Verwaltung) gegenübersteht. (vgl. Gerlich 1985; Horacek 2007; Knoll/Mayer 1976; Pelinka 1986; Sozialpartner o.J.b; Tálos 2001) Folgende Organisation der Sozialpartnerschaft lässt sich dabei im Großen und Ganzen feststellen:

„erstens bestehen wirtschaftliche Großverbände mit geradezu monopolartigem Vertretungsanspruch, zweitens arbeiten sie informell sehr intensiv zusammen und drittens geschieht dies unter Priorität gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen.“ (Gerlich 1985: 111)

Die Berücksichtigung gemeinsamer gesamtwirtschaftlicher Ziele neben den eigenen Interessen und die Entscheidungsfindung im Konsens stellen die zentralen Merkmale der sozialpartnerschaftlichen Arbeitsweise dar. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003; Tálos 2001) Die wichtigsten Elemente der Sozialpartnerschaft sind die übereinstimmende Entscheidungsfindung und die Durchsetzung der gemeinschaftlichen vor den individuellen Interessen. Die involvierten Akteure müssen sich trotz ihrer oppositionellen Rollen der gemeinsamen Basis bewusst sein und für einen stabilen Konsens sorgen. Diese Stabilität in der Übereinstimmung ist ein Faktor, der für den „sozialen Frieden“ sorgt, der wiederum als charakteristisch für die gesellschaftspolitische Ebene Österreichs gilt.

Im Folgenden sollen anhand der Faktoren Konzentration und Zentralisation, sowie der politischen Verflechtung mit den Parteien Voraussetzungen für den „sozialen Frieden“ aufgezeigt werden. (vgl. Pelinka 1986)

5.4.3. Der politische Stellenwert der Sozialpartner

Die erste Bewährungsprobe der Sozialpartnerschaft in der Zweiten Republik war der ökonomische Wiederaufbau des Landes und dessen Stabilisierung. Die Bereitschaft der Interessenvertretung diese dahingehend gesamtwirtschaftlichen Ziele, die dem Allgemeinwohl der Gesellschaft dienen, gemeinsam zu verfolgen und im Konsens zu arbeiten, lässt ein verändertes Selbstverständnis der Akteure erkennen, die nun nicht mehr Individualinteressen in den Vordergrund stellen. Diese Arbeitsweise erwies sich als ein Erfolgsmodell, das dem Land einen Wirtschaftsaufschwung und einen Rückgang der Arbeitslosigkeit einbrachte. (vgl. Dallinger 1982; Knoll/Mayer 1976) Dieser Kurs sollte also weiter verfolgt und auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

„Dabei wurden jedoch die Verbände [...] nicht nur eine bedeutende Macht für die Regelung der alltäglichen Probleme, sondern auch für die Vollstreckung von konkreten sozialen Zielen. Bei ihnen sammelte sich unversehens ein Machtpotential an, das fast von selbst eine Reihe Privilegien mit sich brachte.“ (Knoll/Mayer 1976: 128)

Der Trend ging dahin, dass die Sozialpartner nicht nur für ökonomische Probleme zu Rate gezogen, sondern immer stärker in die Wirtschaftspolitik der Republik miteinbezogen wurden. So lässt sich ihre Funktion folgendermaßen beschreiben:

„Der Einfluss der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände ist in Österreich traditionell für die drei Ebenen politischer Interessenvermittlung konstatierbar: der Beratung im Prozess der politischen Willensbildung und Vorbereitung der Entscheidungsfindung, der mitgestaltenden Funktion in Entscheidungsprozessen und der Beteiligung an der Implementation von Politik.“ (Michalowitz/Tálos 2007: 370)

Speziell die Dachverbände wurden somit zu wichtigen Entscheidungsträgern in der Realpolitik. Die Expertise der Verbände war von großer Bedeutung im Prozess der Willens- und Entscheidungsbildung. Ihre politische Verankerung reicht von der Verwaltung über die Gesetzgebung bis zur Gerichtsbarkeit. Sie haben das Recht Gesetzesvorlagen zu begutachten, Gesetzesentwürfe zu formulieren oder Vorschläge für Gesetze einzubringen und sie betätigen sich in vielen Ausschüssen und Gremien. (vgl. Sozialpartner o.J.b) Gerade in Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts beispielsweise, in denen die Interessenverbände über spezielles Know-How verfügen, werden auch oftmals informelle Verhandlungen zur Problemlösung geführt, weil „[...] eine Einigung auf Sozialpartnerebene vielfach eine notwendige Vorleistung für eine sachgerechte Lösung auf politischer Ebene ist.“ (ebd.: 3)

Ihre effektivste Strategie ist die der Verhandlung mit dem Ziel eines Übereinkommens zwischen allen Akteuren. Dieses positive Klima zwischen den involvierten Gruppen orientiert sich an dem über allem stehenden Leitgedanken, „[...] dass alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme, die die sozialen Gruppierungen betreffen, auf dem Verhandlungswege beigelegt werden können“ (Matzner zitiert nach Christl 1990: 10). Es herrscht Einigkeit zwischen den Partnern über die Vorteile dieser Art der Lösung im Gegensatz zu einer von Konflikten getragenen Option, die sich in Streiks entladen könnte. Ersichtlich wird die Auswirkung dieses Vorgehens durch das geringe Streikaufkommen der österreichischen Gesellschaft in der Mitte des 20. Jahrhunderts, womit die Republik die anderen Industrienationen ganz klar auf die Plätze verweist. Zurückführen lässt sich diese Situation auf die allgemeine Zufriedenheit aufgrund der errungenen Vollbeschäftigung und des sozialen Wohlstandes. Und auf die Tatsache, dass diese Art der Zusammenarbeit gesamtgesellschaftlich breiten Zuspruch findet. (vgl. Christl 1990; Fürstenberg 1985; Michalowitz/Tálos 2007; Tálos 2006a)

Diese Akzeptanz durch die Öffentlichkeit, aber auch die Regierung und die daran beteiligten Parteien resultiert in der immer öfter stattfindenden Einbindung der Dachverbände in die Politikgestaltung. Sie werden vor allem an der Entscheidungsfindung in den Bereichen der Sozial- und Wirtschafts-, aber auch der Einkommens- und Agrarpolitik beteiligt, wo sie „monopolartigen Charakter“ haben. (Kittel/Tálos 1999)

„Ihre größte politische Bedeutung, die zugleich als Kernpunkt des Austrokorporatismus bezeichnet werden kann, liegt in der privilegierten paritätischen Einbindung in und der inhaltlichen Mitgestaltung von politischen Entscheidungen – basierend auf der Akkordierung zwischen den Verbänden und der Regierung.“ (Michalowitz/Tálos 2007: 371)

Damit wird ein Gleichgewicht zwischen den Akteuren hergestellt, das – auch wenn die Verbände formal über keine rechtlichen Entscheidungskompetenzen verfügen – von großer realpolitischer Bedeutung ist und mit dem eine starke gegenseitige Einflussnahme zwischen Staat und Verbänden einhergeht. (vgl. Klose 1970)

Die Sozialpartnerschaft wird oftmals als Fortführung der Großen Koalition im Stile jener vor 1966 betrachtet und als Korrelation zur Konkordanzdemokratie, die sich ebenfalls durch „Verhandeln und gegenseitige Zugeständnisse“ (Tálos 2005: 192) auszeichnet. Das besondere an den sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen ist die interne Konfliktlösung, die sich immer zuerst um eine Kompromissfindung innerhalb der eigenen Strukturen bemüht, bevor sie mit Ansätzen nach außen auftritt. Dabei ist es wichtig, dass alle Akteure über detaillierte

Informationen verfügen und ein ständiger Meinungsaustausch stattfindet. (vgl. Fürstenberg 1985; Gerlich 1985; Knoll/Mayer 1976) Des Weiteren sind natürlich die ständigen Bemühungen um einen Konsens von Bedeutung, denn „[d]ie Aufrechterhaltung des sozialen Friedens, aber auch eine gemeinsame Orientierung am Wirtschaftswachstum waren sowohl Ziel der Sozialpartnerschaft als auch die Grundlage für ihr Funktionieren“ (Dallinger 1982: 295).

Der soziale Friede kann als Folge der sozialpartnerschaftlichen Bemühungen um Vermeidung sozialer Konflikte betrachtet werden. Als Instrument zur Erreichung werden Verhandlungen eingesetzt. Pelinka geht mehr noch davon aus, dass die Gesellschaft grundsätzlich zu Konflikten neigt und die Sozialpartnerschaft diese nicht verhindert, sondern selbst „[...] neue „friedliche“ Muster der Konfliktaustragung bereitstellt.“ (Pelinka 1981: 66). Demnach muss das gespannte Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit andauern, damit beide Seiten weiter bestehen können – dieser immerwährende Konflikt bedingt den sozialen Frieden und umgekehrt. (vgl. Pelinka 1981)

„»Sozialer Friede« ist die Formulierung für die bestmögliche Gestaltung der gegenwärtigen, sowohl kapitalistischen als auch pluralistischen Gesellschaftsordnung. Die Sozialpartnerschaft als Instrument zur Herstellung eines solchen »sozialen Friedens« ist die Antithese vom Klassenkampf“ (Pelinka 1981: 66f).

6. Spuren der Wende: Die politische Kultur unter ÖVP-FPÖ/BZÖ

6.1. Eine Spurensuche

Die politische Kultur Österreichs war und ist geprägt von zentralen Elementen, die zu typischen Merkmalen wurden. Im vorangegangenen Kapitel wurde ein kurzer historischer Überblick dazu gegeben. Im Mittelpunkt meines Forschungsinteresses stehen hierbei insbesondere die Konkordanzdemokratie, das Proporzsystem, die Zusammenarbeit in einer Großen Koalition als präferierte Regierungsform und die Sozialpartnerschaft. Diese vier Eigenheiten österreichischer Politikgestaltung haben eine zentrale Gemeinsamkeit: Sie alle orientieren sich an einer Konsenskultur der Konfliktregelung, die im Laufe der Zweiten Republik enorm gewachsen ist, ihren Zenit aber mittlerweile überschritten haben dürfte. Gerlich und Pfefferle gehen davon aus, dass die politische Kultur Österreichs einem Prozess des Wandels unterliegt, der als „Entaustriifizierung“ Eingang in den politikwissenschaftlichen Diskurs fand (vgl. Gerlich/Pfefferle 2006; Rosenberger/Pelinka 2007):

„Der Druck von außen [...] löst eine Anpassung aus, die traditionelle Spezifika der österreichischen Politik in den Hintergrund treten lässt. [...] Es kann vor allem in manchen Bereichen zu einer eindeutigen Dominanz der neuen Muster kommen. In anderen Bereichen können die neuen Muster alte überlagern, diese sind aber durchaus noch mobilisierbar. Dies trifft etwa sicher für Lebenszeichen der Konkordanz im Bereich der nach wie vor bestehenden, wenn auch geschwächten Sozialpartnerschaft zu. Schließlich kann es in manchen Bereichen zu einer Art Koexistenz alter und neuer Muster kommen.“ (Gerlich/Pfefferle 2006: 510)

Wann und aus welchen Gründen es zu einer Trendumkehr gekommen ist, ist für diese Arbeit nicht von Relevanz. Vielmehr geht es darum, die Rolle der schwarz-blau/orangen Regierung ausfindig zu machen. In diesem Abschnitt sollen deshalb zwei weitere, der zu Beginn aufgeworfenen Fragestellungen einer Beantwortung zugeführt werden:

- *Welche Spuren hat Schwarz-Blau/Orange in der politischen Kultur Österreichs hinterlassen?*
- *Inwiefern konnte die Regierung ihrem Anspruch „Österreich neu regieren“ zu wollen gerecht werden?*

6.2. Von der Konsens- zur Konfliktorientierung

In der österreichischen Demokratie war die Kompromissfindung über lange Zeit das zentrale Instrument zur Konfliktlösung. Oftmals zähe Verhandlungen gingen dieser Form der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung voraus. In den letzten Jahren wurde ein Abgang von dieser Praxis immer deutlicher sichtbar. Tálos und Stromberger bestätigten bereits 2004:

„Österreichs Politik vollzog einen Wandel von einer Verhandlungsdemokratie zu einer Konfliktdemokratie – mit der Dominanz des Mehrheitsprinzips in politischen Entscheidungsprozessen. Das „gütliche Einvernehmen“ in Entscheidungsprozessen (so Lehmbruch 1992) ist – bei weitgehendem Fortbestehen der institutionellen Merkmale einer Konsensdemokratie à la Lijphart (1999) – zum Ausnahmefall geworden. Die in der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Literatur vorgenommene Einordnung Österreichs als korporatistisches Muster (siehe Lehmbruch 1985), als Repräsentant der Verhandlungsdemokratie (z.B. Czada 2003) oder einer (föderalistischen) Konsensdemokratie (Lijphart 1999) bedarf unübersehbar der Korrektur.“ (Tálos/Stromberger 2004: 172)

Tálos und Stromberger gehen mit der österreichischen Verhandlungsdemokratie hart ins Gericht. Ihrer Ansicht nach zeugen Entwicklungen seit den 1990er Jahren von „einer steigenden Konfliktintensität auf Ebene des Regierungs-, Parteien- und Verbändesystems sowie eine Forcierung der Wettbewerbsdemokratie“ (Tálos/Stromberger 2004: 159), ohne dass sich jedoch die institutionellen Bedingungen verändert hätten. Deutlich zugenommen haben die Veränderungen mit dem Antritt der ÖVP-FPÖ Regierung Anfang 2000. Ein Bruch mit den traditionellen Mustern und Spielregeln der politischen Entscheidungsfindung hat stattgefunden: Sowohl in der Beziehung zwischen Regierung und Opposition als auch in jener zwischen Regierung und den sozialpartnerschaftlich eingebundenen Interessenorganisationen. Die These, dass das Ausmaß an politischem Konsens während der bürgerlich-rechten Regierung an ihrem bisherigen Tiefpunkt angelangt ist, vertreten auch Müller und Jenny. Sie ziehen ihre Schlüsse aus einer Untersuchung, in der sie die parlamentarische Zustimmung der Parteien zu Gesetzen messen. (vgl. Müller/Jenny 2004; Tálos 2006b) Das Abstimmungsverhalten im Nationalrat soll auch hier als Indikator für die Messung des Harmoniegrades innerhalb der parlamentarischen Ebene herangezogen werden. Zuvor werfen wir noch einen Blick auf Veränderungen im Gesetzgebungsverfahren.

6.2.1. Schnell, schneller, „Speed kills“

Im österreichischen Parlament können Gesetzesvorlagen auf zwei Wegen eingebracht werden:

1. In Form einer Regierungsvorlage der Bundesregierung oder
2. als Initiativantrag von mindestens fünf Abgeordneten zum Nationalrat.

In der realen Gesetzgebung spielen Gesetzesinitiativen der Regierung eine gewichtigere Rolle. Ihnen geht ein Ministerialentwurf aus dem zuständigen Ministerium voraus, der dann von den anderen Ressorts sowie den sozialpartnerschaftlichen Vertretungen und allen anderen davon betroffenen Organisationen einer Begutachtung unterzogen wird. Dafür wurde in der Vergangenheit zumeist eine Frist von 6 bis 8 Wochen eingeräumt, unter Schwarz-Blau fand dieser Zeitraum eine beachtliche Verkürzung auf 3 bis 4 Wochen bzw. oftmals sogar auf 2 Wochen. (vgl. Sickinger 2006; Tálos 2006b)

Diese Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren zeigt eine grundlegende Abkehr vom traditionellen Prozess der politischen Entscheidungsfindung. Der geflügelte Ausdruck „Speed kills“ ist ein von Andreas Khol eingeführter Terminus, der den Arbeitsstil der ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierung veranschaulicht. Reformen werden in einer ungewöhnlich hohen Geschwindigkeit umgesetzt mit dem Ziel, Opposition und Sozialpartner außen vor zu lassen. Sie haben kaum Möglichkeiten im Parlament konstruktiven Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu nehmen, da es ihnen an Zeit fehlt die Gesetzestexte einer eingehenden Begutachtung zu unterziehen. Für strittige Materien werden von den Regierungsparteien geführte Fachausschüsse eingesetzt. „An Stelle der Strategie der Kompromissfindung trat die Strategie rascher Entscheidungsfindung, vielfach mit Einsatz der parlamentarischen Regierungsmehrheit.“ (Tálos 2006b: 337)

Usus wurde zudem, Gesetze zu den unterschiedlichsten Themen in ein Gesetzespaket zu packen. Sowohl Cap als auch Müller und Jenny nennen als Beispiel die Budgetbegleitgesetze zu den Haushalten für die Jahre 2003 und 2004, die 91 verschiedene Maßnahmen enthalten. (vgl. Cap 2005; Müller/Jenny 2004) Die Vorteile liegen auf der Hand: Durch die Umgehung des Begutachtungsverfahrens wird zeiteffizienter gearbeitet. Widerständen und Diskussionen innerhalb der Koalition wird ausgewichen, da in den Paketabstimmungen zumeist Tauschhandel betrieben wird und unpopuläre Maßnahmen darin „verschwinden“. Auch die negative Wirkung in der Öffentlichkeit wird so minimiert, eine allgemeine Debatte vermieden. So wird das

exemplarisch genannte Budgetbegleitgesetz nur vom Budgetausschuss geprüft. (vgl. Cap 2005; Müller/Jenny 2004; Sickinger 2006; Tálos 2006b) All die anderen Gesetze, die in dem Paket enthalten sind, werden somit weder von Expert/innen beurteilt noch von inhaltlich Betroffenen mit erstellt. Junktimierung gehört nicht erst seit Schwarz-Blau in der politischen Entscheidungsfindung auf die Tagesordnung. Den Faktor Zeit als Druckmittel zu verwenden, geht allerdings sehr wohl auf Schüssel und Co zurück.

Ein Gesetzgebungsverfahren kann auch auf einem Initiativantrag von (mindestens fünf) Nationalratsabgeordneten basieren. Im Idealfall stehen aber die Regierungsparteien geschlossen hinter einem derartigen Vorschlag, da sie sonst einen Bruch des Koalitionsabkommens zu verantworten hätten. Enorm zugenommen hat die Zahl der Initiativanträge im Kabinett Schüssel I. Insbesondere strittige Themen und umfangreiche Abänderungsanträge wurden auf diese Weise durch das Parlament gepeitscht. Auch hier besteht der Vorteil darin, dass das zeitintensive Begutachtungsverfahren umgangen und die Opposition praktisch ausgeschaltet wird. Einer ausgedehnten öffentlichen Debatte wird damit ebenfalls ein Riegel vorgeschoben. (vgl. Cap 2005; Müller/Jenny 2004; Sickinger 2006; Tálos 2006b)

6.2.2. Die Charakterisierung von Konsens und Konflikt

Um die Intensität von Konsens oder Konflikt in einem politischen System charakterisieren zu können, wird das Abstimmungsverhalten von Parteien bei Gesetzesbeschlüssen als Maßstab herangezogen. Damit wird – im Gegensatz zur Zustimmungsrate der Opposition – die größte Aussagekraft erreicht und nicht nur die Beziehung zwischen Regierung und Opposition analysiert, sondern das Klima innerhalb des politischen Systems. Es gilt zu beachten, dass in den Parlamentsklubs Fraktionszwang herrscht: Alle Klubmitglieder stimmen einheitlich ab. Das hat parteitaktische Gründe, da sich dadurch die Möglichkeit der inhaltlichen Mitgestaltung von Gesetzesvorlagen ergibt.

Es gilt zunächst zwischen Gesetzen, die mit Mehrheit und Gesetzen, die mit Zustimmung aller Fraktionen beschlossen werden, zu unterscheiden. Einstimmig beschlossene Gesetze gelten grundsätzlich als verlässlicher Hinweis auf einen hohen Grad an Übereinstimmung. (vgl. Sickinger 2006) Müller und Jenny (2004) haben in ihrer Publikation die parlamentarische Abstimmungsstatistik hinsichtlich der Frage Konflikt oder Konsens ausgewertet. Sie bekräftigen die Fehlbarkeit dieser Daten, da „rein „technische“ Gesetze, die keine politischen Streitfragen

berühren“ (ebd.: 313) darin enthalten sind: „Erst eine um die „technischen“ Gesetze bereinigte Statistik würde das Ausmaß an genuiner politischer Übereinstimmung und/oder des Bemühens um Konsens durch materielle Kompromisse und Junktims zeigen.“ (ebd.: 313) Die Autoren gehen für ihre Arbeit davon aus, dass der Anteil jener Gesetze über den Zeitverlauf gleich bleibend wäre. (vgl. Müller/Jenny 2004) In einer späteren Publikation hat Müller (vgl. 2006) die Daten noch um einige Parameter erweitert.

Die Tabelle 5 veranschaulicht das *Abstimmungsverhalten der Fraktionen* im Nationalrat seit der XI. Legislaturperiode (1966-1970). Zusätzlich zu den einstimmig und jenen mit Mehrheit beschlossenen Gesetzen führt Müller (vgl. 2006) als weiteren Indikator den Anteil von Alleingängen der Regierungsparteien ein. Das sind Gesetze, die nur mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen wurden. Bis zum Ende der 1970er Jahre war dieser Wert eher gering. Selbst die Alleinregierungen von ÖVP und SPÖ haben trotz Mehrheiten im Parlament eher selten Gesetze ohne Unterstützung durch die Opposition durchgesetzt. Dass Gesetze nur mit Zustimmung aller Fraktionen zustande kommen, war gerade während der SP-Alleinregierung mehr oder weniger die Norm – die Werte reichen von 75 bis 85 Prozent. Insbesondere seit der von SPÖ und FPÖ geführten Kleinen Koalition nahm der Anteil der Alleingänge der Regierungsparteien kontinuierlich zu und erreichte unter der ÖVP-FPÖ Koalition mit 42 Prozent einen Höhepunkt. Die Zahl jener Gesetze, die mit der Zustimmung aller Fraktionen beschlossen wurden, ist dagegen rückläufig und erreichte in der letzten rot-schwarzen Großen Koalition vor der Wenderegierung mit einem Wert von 27 Prozent ihren Tiefststand. (siehe Tabelle 5; Müller 2006) In diesem Fall spiegelt das Abstimmungsverhalten auch sehr deutlich das negative und angespannte Klima jener großkoalitionären Regierung wider.

Tabelle 5: Abstimmungsverhalten der Parteien bei Gesetzesbeschlüssen im Nationalrat 1966–2002 (in Prozent)

Zeitraum	GP	Regierung	S	V	S+V	S+F	S+V+F	S+V+G	S+V+L	S+V+F+G	S+V+F+L	S+V+G+L	S+F+G+L	V+F	V+F+G	V+F+L	Alle Fraktionen	Gesamt	Stärke der Regierung	Durchschnittliche Zustimmung	Konsensindex
1966–1970	XI.	V	<	12	8	<	72*	/	/	/	/	/	/	8	/	/	72	100	51,5	90,3	0,80
1970–1971	XII.	S	<	<	4	7	84*	/	/	/	/	/	/	5	/	/	84	100	49,1	92,8	0,86
1971–1975	XIII.	S	7	<	3	5	85*	/	/	/	/	/	/	<	/	/	85	100	50,8	94,3	0,88
1975–1979	XIV.	S	9	<	8	3	79*	/	/	/	/	/	/	<	/	/	79	99 ²	50,8	93,6	0,86
1979–1983	XV.	S	15	<	6	4	75*	/	/	/	/	/	/	<	/	/	75	100	51,9	91,6	0,83
1983–1986	XVI.	S-F	<	<	-	20	80*	/	/	/	/	/	/	-	/	/	80	100	55,7	91,1	0,80
1986–1990	XVII.	S-V	<	<	21	-	26	6	/	47*	/	/	/	-	-	/	47	100	85,8	95,1	0,68
1990–1994	XVIII.	S-V	<	<	26	-	19	6	6	4	7	4	-	-	-	-	28	100	76,5	88,9	0,53
1994–1996	XIX.	S-V	<	<	15	-	8	6	7	2	11	11	1	-	1	1	37	100	63,9	85,2	0,59
1996–2000 ³	XX.	S-V	<	<	34	-	6	6	7	3	2	16	-	-	-	-	27	100	67,8	80,6	0,40
2000–2002 ³	XXI.	V-F	<	<	-	-	9	-	/	44*	/	/	/	42	5	/	44	100	56,8	79,4	0,52

1 Ohne Berücksichtigung von abweichendem Stimmverhalten innerhalb der Fraktion.

2 1% Rundungsdifferenz.

3 Die Zeile für die Periode 1996–2000 enthält auch neun Gesetze, die nach der Konstituierung des 1999 gewählten Nationalrats (und somit bereits in der XXI. GP) aber während der Phase der Regierungsbildung (unter Fortgültigkeit des alten Koalitionsabkommens zwischen SPÖ und ÖVP), beschlossen wurden und zwar mit folgenden Mehrheiten: 4 S+V, 1 SVF, 4 S+V+F+G. In der Zeile für die XXI. GP sind diese Gesetze nicht enthalten.

S = SPÖ, V = ÖVP, F = FPÖ, G = Grüne, L = Liberales Forum.

< keine Mehrheit

/ keine Grünen und bzw. oder Liberalen im Parlament

* Identisch mit allen Fraktionen.

Quelle: Müller/Jenny 2004; Müller 2006: 302

Die *durchschnittliche Zustimmungsrates* ist ein weiteres Maß für eine Konsens- oder Konfliktorientierung. Sie entspricht in etwa der Stärke der Regierung, wenn jeweils nur die Regierungsmehrheit ein Gesetz beschließt. Würden alle Abgeordneten im Nationalrat zustimmen, würde der Wert 100 betragen. Am niedrigsten war die durchschnittliche Zustimmung zu Gesetzen wiederum in der XXI. Legislaturperiode im Kabinett Schüssel I mit 79,4 Prozent. Den mit 95,1 Prozent höchsten Wert konnte die großkoalitionäre Regierung von SPÖ und ÖVP unter Bundeskanzler Vranitzky (XVII. GP) für sich verbuchen. Damit wird ein Schwachpunkt dieses Indikators deutlich: Große Koalitionen verfügen zumeist über eine große Regierungsmehrheit, sodass sich unweigerlich die Zustimmungsrates erhöht. Aber auch im Falle einer Einigung mit der Opposition ist der Wert hoch. Diese Variable ist somit nicht unbedingt geeignet, um den Konsensgrad zwischen Regierung und Opposition zu messen. Dafür bringt Müller schließlich noch den Konsensindex ins Spiel:

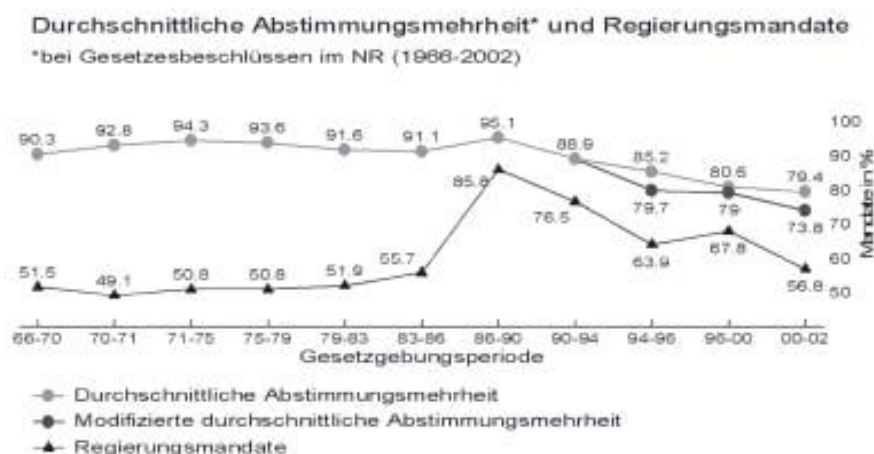
„Dieser Index ist die Differenz zwischen durchschnittlicher Zustimmungsrate und Stärke der Regierung dividiert durch die Stärke der Opposition. Solange die durchschnittliche Abstimmungsunterstützung nicht kleiner ist als die Regierungsmehrheit, bewegt sich dieser Index zwischen 0 (die Zustimmungsrate entspricht der Regierungsmehrheit) und 1 (die Zustimmungsrate beträgt 100%).“ (Müller 2006: 303)

Dieser Index zeigt schließlich einen ganz anderen Grad an Konsens: Demnach war bei einem Wert von 0,4 das Konfliktniveau mit der Opposition in der letzten von SPÖ und ÖVP geführten Großen Koalition (XX. GP) am geringsten, die schwarz-blaue Regierung liegt hier an zweiter Stelle (0,52). Am größten war die Harmonie hingegen in der ersten SPÖ-Alleinregierung (XIII. GP) mit einem Wert von 0,88. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unter allen Einparteienregierungen die Übereinstimmung mit der Opposition am größten war. (vgl. Müller 2006)

Laut Müller sind diese Indikatoren „durchaus aufschlussreich, sie messen entweder das Ausmaß von reiner Konsensdemokratie (in der alle Parteien allen Gesetzen zustimmen) oder reiner Mehrheitsdemokratie (in der die jeweilige Regierung ihren Standpunkt rigoros durchsetzt und die Opposition nie zustimmt).“ (Müller 2006: 302) In der bereits erwähnten Arbeit verdeutlichen Müller und Jenny (vgl. 2004) anhand folgender drei Parameter die Intensität von Konsens oder Konflikt innerhalb des Systems (siehe Abbildung 2):

1. Die durchschnittliche Abstimmungsmehrheit
2. Modifizierte durchschnittliche Abstimmungsmehrheit
3. Regierungsmandate

Abbildung 2: Abstimmungsmehrheiten und Regierungsstärke, 1966-2002



Quelle: Müller/Jenny 2004: 318

Auffällig ist der sinkende *Mittelwert der parlamentarischen Zustimmung* zu Gesetzen, ab seinem Höhepunkt in der ersten Großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP Ende der 1980er Jahre. Bis dahin lag die durchschnittliche Unterstützung der Gesetze konstant über 90 Prozent. Mit Fortführung der Großen Koalitionen sank der Wert kontinuierlich und erreichte in der ÖVP-FPÖ-Regierung seinen bisherigen Tiefstand. Die signifikanteste Veränderung ist allerdings der hohe Rückgang an Zustimmung zwischen der XVII. und der XVIII. Gesetzgebungsperiode: Von 95,1 auf 86,9 Prozent.

Die Daten der Zeitreihe „*modifizierte durchschnittliche Abstimmungsmehrheit*“ sind um die rein „technischen“ Gesetze bereinigt. Gesetzespakete wurden für die Zeit ab 1994 aufgeschnürt. Nach Ansicht von Müller und Jenny (vgl. 2004) stellt diese „die realistische Fortschreibung der ersten Zeitreihe“ (ebd.: 318) dar. Nun sind die mittleren Unterstützungswert deutlich geringer: Die Große Koalition von SPÖ und ÖVP verlor im Laufe ihrer Regierungszeit 16,1 Prozent an Zustimmung zu Gesetzen. Die durchschnittliche Abstimmungsmehrheit der Wenderegierung verringert sich noch mal auf 73,8 Prozent, was einen realen Verlust von 5,2 Prozent gegenüber ihrer Vorgängerregierung bedeutet.

Die dritte Reihe zeigt den *Anteil an Mandaten im Nationalrat*. Sie soll zum Ausdruck bringen, „ob die Zustimmungsraten primär aus der Inklusivität der Regierung, also der Bildung von Regierungen aus Parteien mit vielen Sitzen im Parlament, oder dem Bemühen um Konsens zwischen Regierung und Opposition resultieren.“ (Müller/Jenny 2004: 318) Das Schaubild lässt erkennen, dass gerade in Zeiten in denen Regierungen mit geringer oder keiner Mehrheit regierten, der Grad an Einigkeit am höchsten war. Während die Konsensfindung mit einer breiteren parlamentarischen Basis anscheinend eher schwieriger zu erreichen war. Die Ausnahme bildet wiederum die erste rot-schwarze Große Koalition, in der die Regierungsparteien gemeinsam einen sehr großen Anteil an Mandaten (85,6 Prozent) hielten und auch die Zustimmungsraten zu Gesetzen sehr hoch war (95,1 Prozent).

Als weiteren Beleg für das Konfliktniveau kann die Zahl der im Parlament eingesetzten Unterausschüsse herangezogen werden. Sie waren und sind ein Instrument um mit den oppositionellen Parteien rechtliche Details in der Gesetzgebung zu verhandeln. In den 1970er Jahren wurde in Unterausschüssen detailliert an Gesetzesvorlagen gearbeitet, während in den Großen Koalitionen ab Mitte der 1980er Jahre sie hauptsächlich der Aushandlung von Kompromissen mit der Opposition dienten. Seither sinkt die Zahl ihrer Einsätze und erreichte im

Kabinettschüssel I ihren bisherigen Tiefpunkt (siehe Tabelle 6). Sickinger nennt dafür folgenden Grund:

„Die markante Abnahme der Zahl der Unterausschusssitzungen seit 2000 [...] ist insofern – neben der zunehmenden Abkürzung oder Umgehung des Begutachtungsverfahrens – ein weiterer Beleg dafür, dass im Kalkül der Regierungsparteien eine zeitintensive Konsenssuche nur mehr einen geringen Stellenwert aufweist.“ (2006: 79)

Sie können somit ebenfalls als Indikator für eine geringe Verhandlungsbereitschaft herangezogen werden. (vgl. Sickinger 2006; Tálos 2006b)

Tabelle 6: Ausschuss- und Unterausschusssitzungen, XX. – XXII. GP.

	XX. 15.01.96-28.10. 99	XXI. 29.10.99-19.12.02	XXII.* 20.12.02-
Ausschüsse	527	427	400
Unterausschüsse	202	128	102

*XXII. GP.: Daten bis Ende 2005.

Quelle: Sickinger 2006: 79

6.2.3. *Fazit*

Sowohl die Tabelle 5 als auch die Abbildung 2 machen deutlich, dass die Intensität an Konsens innerhalb des politischen Systems in Österreich nicht erst mit Antritt der bürgerlich-rechten Regierung im Abnehmen ist. Dieser Trend hat bereits Anfang der 1990er Jahre eingesetzt und erfuhr unter Schwarz-Blau/Orange nur eine Fortführung, vielleicht auch eine Intensivierung. Zumindest wurde in den ersten Jahren ihrer Regierungszeit ein erster Tiefpunkt an Übereinstimmung erreicht.

Die Spuren, die Schwarz-Blau/Orange in der Konkordanzdemokratie hinterlassen hat, zeigen sich gemäß Tálos an folgenden Punkten:

„an dem geringeren Grad der Einbindung der Oppositionsparteien und deren Behinderung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess: die geringe Verhandlungsbereitschaft korreliert mit der Zunahme von Mehrheitsentscheidungen ohne Zustimmung zumindest einer Oppositionspartei;

Und *verallgemeinerbar* an der einschneidenden Veränderung des politischen Systems Österreichs durch die weit gehende Abkehr von der Verhandlungsdemokratie und der Verstärkung des Entwicklungsprozesses in Richtung Mehrheits- und Konfliktdemokratie: die traditionelle typologische Verortung Österreichs im politischen Systemvergleich als herausragendes Beispiel der Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie trifft nicht mehr zu;“ (Tálos 2006b: 340)

Die bisherigen Ausführungen führen zu dem Schluss, dass der politische Konsens, gemessen am Abstimmungsverhalten bei Gesetzesbeschlüssen im Nationalrat während der ÖVP-FPÖ-Koalition seinen bisherigen Tiefpunkt erreicht hat. Bis zur ersten rot-schwarzen Großen Koalition war die Zustimmungsrate zu Gesetzen stets hoch. Diese Zeit war geprägt von Alleinregierungen, die einer Einigkeit im politischen System wohl dienlich waren. Seit Anfang der 1990er Jahre sinkt der Wert kontinuierlich. Müller und Jenny (vgl. 2004) sehen darin ihre These vom Kurswechsel von einer Konkordanz- zu einer Mehrheitsdemokratie bestätigt.

Auch die als Indikator verwendete Zahl eingesetzter Unterausschüsse im Parlament erhärtet diesen Trend – zumindest für die Zeit der Wenderegierung. Generell ist davon auszugehen, dass die bürgerlich-rechte Koalition nicht der Auslöser für diesen Wandel war, sondern dass dieser schon viel früher eingesetzt hat. Pelinka und Rosenberger (vgl. 2007) führten hierfür den Begriff der „Entaustifizierung“ ein und setzten ihren Beginn in den späten 1980er Jahren an.

6.3. Abschaffung des Proporz

Das Kapitel 5.2. widmet sich eingehend dem Proporzsystem, da es in Österreich auf mehreren Ebenen von besonderer Bedeutung ist. Im Rahmen dieser Spurensuche sollen zentrale Ausprägungen beleuchtet werden: Dies betrifft einerseits den Bereich der Ämterpatronage, der insbesondere von Seiten der Opposition stets heftiger Kritik ausgesetzt ist. Andererseits hat Lehmbruchs analytische Verortung im Punkt 5.2.3. (vgl. Lehmbruch 2003) gezeigt, dass für das österreichische Proporzsystem eine hohe Versäulung typisch ist. Welche schwarz-blau/orangen Relikte hier noch zu finden sind, soll ebenfalls in diesem Abschnitt eruiert werden.

6.3.1. Postenschachertum made in Austria

Mit dem Begriff „Proporz“ wird im allgemeinen österreichischen Sprachgebrauch eine Parteiwirtschaft verbunden, wie sie über lange Zeit von den beiden Großparteien betrieben wurde. Öffentliche Positionen in Politik, Wirtschaft und der Gesellschaft wurden nach parteipolitischen Prinzipien vergeben. Geänderte politische Kräfteverhältnisse fanden ihren Ausdruck in Personalrochaden, so auch in der Wenderegierung. Tálos ortet eine starke Zunahme an wechselndem und neu bestelltem Personal insbesondere auf Ebene der Vorstände und Aufsichtsräte in staatsnahen bzw. in der Vergangenheit in Staatseigentum befindlicher Unternehmungen (wie dem Verbund, der ÖBB, der ÖIAG, dem ORF, Polizei, dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und den Universitäten), aber auch bei „der Bestellung von Regierungsbeauftragten und Geschäftsführern [...] bis hin zur ministeriellen Verwaltung.“ (Tálos 2006b: 331)

Auch Cap attestiert der Wenderegierung parteipolitische Umstrukturierungen: Die Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) hat als Handlanger der ÖVP deren Privatisierungspolitik ausgeführt. Gemäß Cap wurden seit 2000 in der ÖIAG „18 neue Manager installiert, 99 Aufsichtsräte geschasst und geschätzte 22 Millionen Euro Abfertigung ausbezahlt.“ (Cap 2005: 96ff) Dass Parteipolitik in irgendeiner Form bei der Neubesetzung dieser Posten eine Rolle gespielt hätte, negierten die Regierungsparteien ÖVP und FPÖ vehement. Dabei war die schwarze Besetzungspolitik kaum übersehbar. Cap bescheinigt der ÖVP eine noch nie da gewesene Vorherrschaft in der Wirtschaft mit zahlreichen neu erschlossenen Einflussbereichen. (vgl. Cap 2005) An dieser Stelle möchte ich es ihm gleichtun und ein Zitat von Jörg Haider bemühen:

„Schüssel hat sich in diesen fünf Jahren Österreich untertan (sic!) gemacht. Gegen diesen schwarzen Putsch in den Führungsetagen war die damalige SPÖ von geradezu vornehmer Zurückhaltung.“ (Cap 2005: 102)

Haider bringt damit auf den Punkt, worum es im Grunde geht: Schüssels Streben nach Macht hat ihn weit über die Politik hinaus geführt. Ursprünglich war es die FPÖ, die vor ihrer Regierungsbeteiligung gerade diese Vetternwirtschaft der Großparteien anprangerte und eine Entpolitisierung bei der Postenvergabe forderte. Im Endeffekt war aber auch in der Kleinen Koalition keine Rede mehr davon – es kam sogar verstärkt zu einer Personalpolitisierung, die vor allem die ÖVP begünstigte. Hier wurde ein Problem der FPÖ und später auch des BZÖ sichtbar: Aufgrund ihrer langjährigen Regierungsphasen hatten sich SPÖ und ÖVP nahezu alle

öffentlichen Positionen untereinander aufgeteilt. Die übrigen im Nationalrat vertretenen Parteien verfügten kaum über Zugangsmöglichkeiten zu diesen Funktionen, weshalb sie das Proporzsystem im Speziellen derart vehement kritisierten. Für die FPÖ bot sich mit dem Eintritt in die Regierung 2000 erstmals eine Möglichkeit in dieses starre System vorzudringen und sich Zugang zu politisch relevanten Funktionen zu verschaffen. Die als Oppositionspartei geforderte Entpolitisierung wurde aus Gründen des Machterhalts aufgegeben. Zu groß war die Versuchung durch eine politische Umfärbung eigene programmatische Inhalte nicht nur in den öffentlichen Diskurs einzubringen, sondern auch einen positiven Wirkungseffekt in der Allgemeinheit erzielen zu können.

Ein wesentlicher Punkt des Paradigmenwechsels der ÖVP-FPÖ-Regierung war eine breite Privatisierung staatlichen Eigentums und ein Rückzug des Staates aus unternehmerischer Tätigkeit. Zahlreiche Betriebe wurden verkauft oder teilprivatisiert. Sektoren der Daseinsvorsorge wie der Strom- und Gasmarkt wurden liberalisiert, Liegenschaften verkauft. Ein „schlanker Staat“ war das Credo von Schwarz-Blau. Ihre Rolle als Unternehmerin sollte die Republik gänzlich aufgeben. Dazu passte die Forderung der Freiheitlichen nach einer Entpolitisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Während die Privatisierung schonungslos durchgezogen wurde, war von einem Rückzug der Politik aus diesen in die Privatwirtschaft entlassenen Bereichen keine Spur:

„Unübersehbar hingegen ist die Diskrepanz zwischen Ankündigung der Entpolitisierung der ÖIAG und der Realität der Personalpolitisation – ablesbar daran, dass die neu installierten Aufsichtsräte der ÖIAG eine merkliche Nähe zu den Koalitionsparteien aufweisen.“ (Tálos 2006b: 332)

Legitimation fand die breite Privatisierungswelle im Nulldefizit. Die Erlöse aus den Veräußerungen staatlichen Eigentums sollten das Budgetloch füllen und eine Neuverschuldung – zumindest für ein Jahr – verhindern. Die Abschaffung des rot-schwarzen-Proporzes aus der großkoalitionären Ära konnte nach Meinung von Schüssel und Co nur durch die Entlassung der öffentlichen Unternehmungen in die Privatwirtschaft gelingen. Cap wirft ÖVP und FPÖ eine „Schein-Entpolitisierung“ vor:

„Inszeniert wurde die Privatisierung dabei als Allheilmittel von Budget- und Verschuldungsproblemen der öffentlichen Hand und als „Königsweg“ in Sachen Wirtschaftspolitik.“ (2005: 91)

Er kritisiert weiter, dass dem Privatisierungsprojekt keine öffentliche Diskussion über die Kernaufgaben des Staates vorangegangen ist. Unberücksichtigt blieben auch die negativen

Effekte der Einschränkung des staatlichen Einflussbereiches in Krisensituationen. „Privatisierung führt [...] zu einer gesellschaftlichen Machtverschiebung“ (Cap 2005: 93) – eine demokratische Mitsprache wird verunmöglicht. Leistungen unterliegen dem Diktat des Marktes und außerhalb der Kontrollmöglichkeiten des Staates. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge steht damit die Leistbarkeit für den Einzelnen auf dem Spiel. Der Verkauf von Industriebetrieben bringt zudem die Gefahr der Abwanderung essentieller Bereiche und einen Verlust der österreichischen Eigentümerschaft mit sich. Folglich gehen ein Teil der inländischen Wertschöpfung und Arbeitsplätze verloren. Nicht zu vergessen ist die Wirkung der öffentlichen Hand zum Konjunkturausgleich durch Investitionen in Bauvorhaben und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Langfristig betrachtet leistet ein unter staatlicher Einflussnahme geführtes Unternehmen einen höheren Beitrag für die Gesellschaft, als der Erlös, den es durch den Verkauf einmalig in die Staatskassen spült. (vgl. Cap 2005) Cap bringt es mit folgender Aussage auf den Punkt:

„Diese Privatisierungspolitik zum Ziel des Schuldenabbaus lässt industrie- und wirtschaftspolitische Erwägungen in den Hintergrund treten, daher kann mit Recht von einem „Ausverkauf“, von einem „Verschleudern“ von Staatsvermögen gesprochen werden.“ (Cap 2005: 94)

Die staatliche Industrie war ein Überbleibsel aus der Zeit des Wiederaufbaus und des Wirtschaftsaufschwungs. Sie wurde zu einem Kernstück der sozialdemokratischen Politik und einem Relikt der Zeit der keynesianischen Wirtschaftspolitik. Arbeitslosigkeit und einer Konjunkturflaute konnte damit entgegengewirkt werden. Privatisierungstendenzen waren auch schon in den 1990er Jahren zu erkennen, allerdings bei weitem nicht in dem Ausmaß wie unter Schwarz-Blau. Ein derartiger Bruch mit einer österreichischen Besonderheit war für die SPÖ lange Zeit ein rotes Tuch. Zu endgültig ist die Entscheidung einer Privatisierung – sie lässt sich kaum rückgängig machen. Es ist dies wohl nicht nur die Meinung von Cap:

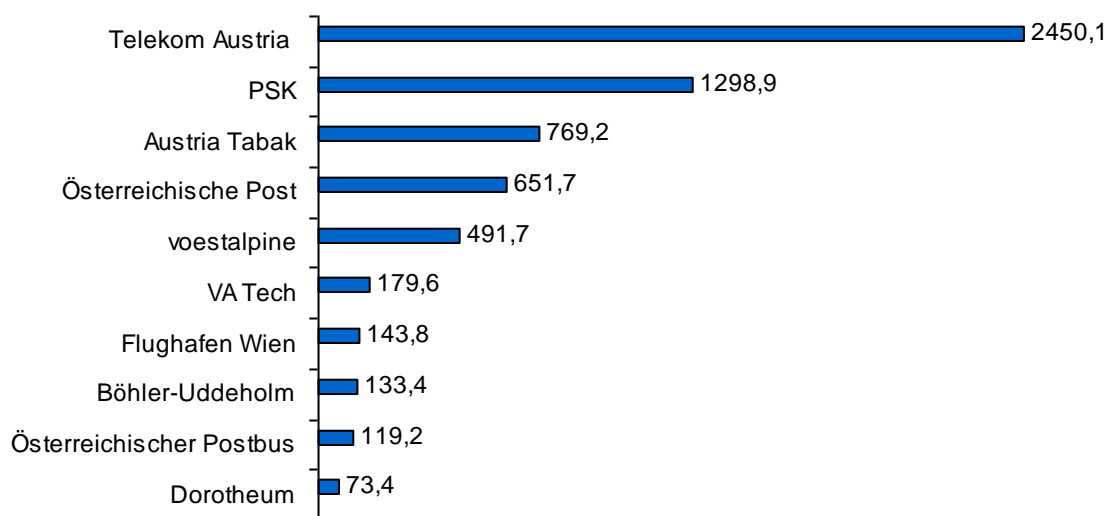
„Auch hier ist es das Ziel der Regierung, dem Land nachdrücklich ihren Stempel aufzudrücken und über die eigene Regierungszeit hinaus prägend zu wirken – im negativen Sinn, wie ich meine.“ (2005: 103)

Innerhalb kurzer Zeit haben ÖVP und FPÖ zahlreiche Staatsbetriebe teilprivatisiert oder zur Gänze veräußert. Konkrete Pläne dazu fanden sich bereits im Regierungsprogramm von 2000. Im Folgenden finden sich einige Beispiele dieser Maßnahmen.

6.3.2. Beispielhafte Maßnahmen der „Entpolitisierung“

Unter Finanzminister Grasser wurde Staatseigentum im Wert von mehr als 6 Milliarden Euro veräußert. Ein Großteil davon wurde über die Staatsholding ÖIAG abgewickelt. Die Abbildung 3 zeigt die zehn höchsten Summen aus diesen Verkäufen der Jahre 2000 bis 2006, wobei einige Unternehmen in mehreren Teilphasen abgestoßen wurden, wie die Telekom Austria (2000, 2004, 2005, 2006) beispielsweise.

Abbildung 3: Privatisierungserlöse der ÖIAG von 2000 bis 2006 in Mio. Euro



Quelle: ÖIAG

- An der VOEST-ALPINE, international tätiges Stahlunternehmen hielt die ÖIAG bis vor ihrer Veräußerung einen Anteil von 34,7 Prozent. Der damalige Finanzminister Karl-Heinz Grasser fädelte einen Verkauf an Magna ein – seinen Arbeitgeber vor Regierungseintritt. Der damalige Vizepräsident von Magna International und Chef von Magna Europa, Siegfried Wolf saß zu dieser Zeit auch im Aufsichtsrat der ÖIAG. Nach Aufliegen dieser Pläne wurden die Anteile schließlich aufgeteilt an der Börse verkauft – laut Cap unter ihrem Wert und zu einem großen Teil an ausländische Investoren. (vgl. Cap 2005; Kurier 2010)

„Dass dabei wesentliche Privatisierungsziele des ÖIAG-Gesetzes, die Beibehaltung der Entscheidungszentralen in Österreich, die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und die Erzielung eines möglichst hohen Erlöses, nicht erreicht wurden, stellte kein Hindernis dar.“ (Cap 2005: 98)

- Im ORF wurde aus dem Kuratorium ein Stiftungsrat, der Bestellmodus blieb unverändert: Regierung, Bundesländer, Parteien und der ORF-Betriebsrat nominieren die 35 Mitglieder des Stiftungsrates. In einer von ÖVP und FPÖ geführten Regierung und den zusätzlichen bürgerlich regierten Ländern war es somit ein leichtes hier eine parteipolitische Einfärbung vorzunehmen. Die Einflussnahme auf Postenbesetzung und Berichterstattung geht laut Cap bis auf die Ebene der Redaktionen. (vgl. Cap 2005)
- Im Hauptverband der Sozialversicherungsträger wurden die Machtverhältnisse so umstrukturiert, dass die Anzahl der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervertreter annähernd gleich hoch ist. Mit dem Unterschied, dass es gut zehnmal so viele Arbeitnehmer/innen wie Unternehmer/innen in Österreich gibt. Das Kräfteverhältnis entspricht also nicht realen Bedingungen. (vgl. Cap 2005)

Zu einem Fall für die Staatsanwaltschaft wurden mittlerweile die Privatisierungen unter Grasser und einige ungeklärte Geldflüsse an Lobbyisten. Ihm wird vorgeworfen von den Veräußerungen profitiert und auch andere daran mitverdient haben zu lassen. (vgl. Kurier 2010)

6.3.3. Die Säulen der österreichischen Gesellschaft

Ein weiterer zentraler Aspekt des Proporzsystemes ist die starke Versäulung der österreichischen Gesellschaft. Charakteristisch sind die drei traditionellen Parteien, die sich aus den Lagern infolge der Modernisierung in den 1880er Jahren etablierten.

„Diese Parteien bildeten den Mittelpunkt gesellschaftlicher Subsysteme, in denen die wichtigsten gesellschaftlichen Aufgaben, insbesondere auch die Funktion der politischen Sozialisation und die Herausbildung einer politischen Kultur, arbeitsteilig wahrgenommen wurden. Die Parteien waren die Zentren der politisch-weltanschaulichen Lager, sie wurden zu den so genannten „Säulen“.“ (Pelinka 1988: 36)

Diese drei Lager bezeugten die Fragmentierung der österreichischen Gesellschaft und formierten sich anhand der Konfliktlinien Klasse, Religion und Nationalität (vgl. Pelinka 1988; 1997)

Ein wichtiges Merkmal der Lagermentalität war das Zugehörigkeitsgefühl, das durch den Aufbau eines sozialen Umfeldes durch die Partei verhärtet wurde. Die Bevölkerung war zu großen Teilen in Parteien und Verbänden organisiert und gestattete damit einen direkten Zugriff auf das individuelle Privatleben. Die Interessensvertretungen bieten ihren Mitgliedern eine politische

Heimat, in der sie auf ein weit verzweigtes Netzwerk kultureller und sozioökonomischer Angebote zurückgreifen können. Ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und der Inklusion wird dadurch erschaffen. Jenen, die außerhalb des Kreises stehen (in erster Linie handelt es sich hierbei um Mitglieder anderer Parteien), wird mit Ressentiments und Skepsis begegnet. (vgl. Gerlich/Pfefferle 2006; Ulram 1990) In Österreich war der Einfluss sozialer Strukturen auf die Wahlabsicht insbesondere in den Anfangsjahren der Zweiten Republik von enormer Bedeutung. „Von der Wiege bis zur Bahre“ lautet ein abgegriffenes Sprichwort, das auch auf dieses Verhalten der WählerInnenschaft in der Mitte des 20. Jahrhunderts zutrifft.

Mittlerweile ist die Lagermentalität als bestimmendes Element für das Wahlverhalten der österreichischen Bevölkerung am erodieren. Das Wahlvolk verabschiedet sich vom politischen Lagerdenken und damit auch von all den anderen subkulturellen Einrichtungen in Zusammenhang mit den Parteien. Die emotionale Solidarität aufgrund sozio-kultureller Faktoren verschwindet allmählich. Traditionelle Kernwählerschichten brechen weg – ein Strukturwandel führte zu veränderten sozio-ökonomischen Bedingungen und zu einer Verkleinerung der politischen Lager. Der Zugang zu Arbeitsplatz, Wohnung, usw. über das parteipolitische Netzwerk hat an Relevanz verloren. Einzig für die Besetzung politischer Institutionen (Parlamente und Regierungen von Bund, Länder und Gemeinden) ist eine Parteinähe von Vorteil. Da immer noch eine enge Verbindung zwischen den Parteien und der Wirtschaft, der Gesellschaft und dem Staat herrscht. Aber auch jenseits des politischen Systems obliegt den Parteien die Einstellung verschiedener Führungskräfte (in Schulen, dem Verfassungsgerichtshof, Industrieunternehmen und Banken). Lagermentalität und Klientelismus sind zwei Schlagworte, die eng miteinander verwoben sind, einander aber nicht unweigerlich bedingen.

6.3.4. Fazit

Dass die Säulen der österreichischen Gesellschaft einbrechen, ist kein Phänomen der Schwarz-Blauen-Ära. Vielmehr geht diese Entwicklung zurück auf einen Strukturwandel, der bereits viel früher einsetzte und die Bevölkerung in vielen Bereichen traf. Dieser soziale Wandel brach die traditionellen Sozialmilieus auf und führte damit unweigerlich zu einer Abnahme der starren Lagerbindung. Ein Umstand, der zu einer Schwächung der beiden Großparteien und zu einer Veränderung der politischen Kräfteverteilung führte. Die etablierten politischen Verhaltensmuster brachen auf und die lange Zeit so bedeutenden Subkulturen verwirkten ihre Anziehungskraft. (vgl. Plasser/Ulram 2006; Traar/Birk 1988; Ulram 1988)

Dafür sind die Relikte der Wenderegierung anderswo ausgeprägter: Eine rigorose Privatisierungspolitik hat zu einer deutlichen Verringerung des staatlichen Eigentums in Form von Unternehmen und Liegenschaften geführt. Damit einhergehen sollte auch eine Entpolitisierung der Wirtschaft – zumindest forderte dies die FPÖ *vor* ihrem Eintritt in die Regierung. Danach ist eine Personalpolitik geblieben, die jener der Vorgängerkabinette um nichts nachstand. Öffentliche Positionen wurden weiterhin nach parteipolitischen Prinzipien vergeben – mit einem Unterschied: Es kamen verstärkt ÖVP- und zum ersten Mal auch FPÖ-nahe Persönlichkeiten in den Genuss der Ämterpatronage. Strukturelle Änderungen fanden auf breiter Basis statt, um den Weg für politische Umfärbungen zu ebnen.

6.4. Das Ende der Großen Koalition

Die lange Phase der Regierungsbildung nach der Nationalratswahl von 1999 und der Antritt der bürgerlich-rechten-Koalition war ein deutliches Signal: Die Zeit der Großen Koalitionen war nach dreizehn Jahren vorerst vorbei. Insbesondere die ÖVP deutete das Wahlergebnis als klare Abwahl dieser Regierungsform und als Zeichen des Unmuts von Seiten des Wahlvolks. Die Große Koalition mit einer roten Kanzlerpartei und der ÖVP als Juniorpartner hatte laut Schüssel und Khol, den Architekten der Wenderegierung, ausgedient. (vgl. Khol 2001) Damit war aber auch die Ära der übermächtigen Regierung, die gemeinsam eine Zweidrittelmehrheit stellt, vorbei. Die Kleine Koalition verfügte über eine knappe einfache Mehrheit – ihr gegenüber stand eine beinahe gleich große Opposition. ÖVP und FPÖ präsentierten ihre Regierungsform als die große „Wende“ und stellten sie als die leistungsfähige Alternative zur Großen Koalition dar. Gemäß Pelinka und Rosenberger war sie aber nicht nur das, sondern auch Kontinuität, da die ÖVP weiterhin als Regierungspartei an der Macht blieb. „Lediglich die FPÖ als Regierungspartei verkörperte den Bruch mit der sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsfindung und den konsensorientierten Spielregeln.“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 18)

Der Überblick über die Nationalratswahlen seit 1945 in der Tabelle 4 zeigt deutlich die Veränderungen, die sich seit Mitte bzw. Ende der 1980er Jahre abzeichneten. Die Grünen schafften erstmals den Einzug in das Parlament, wo sie seither konstant vertreten sind. Die FPÖ legte bei jeder Wahl bis zu jener 2002 kontinuierlich an Stimmen zu, wohingegen die beiden Großparteien deutlich verloren. Aus dem Zweiparteiensystem wurde ein Vier- später Fünfparteiensystem (zuerst das LIF, später das BZÖ). Diese veränderte Parteienkonstellation ließ

gänzlich neue Regierungsformen zu. Weder eine absolute Mehrheit noch eine Große Koalition waren die einzigen möglichen Varianten zu regieren. Pelinka und Rosenberger (2007) konstatieren den wahlwerbenden Parteien zeitgleich eine geringere Bereitschaft sich auf eine Koalitionsvariante festzulegen. Sowohl während des Wahlkampfes als auch noch in der heißen Phase der Regierungsverhandlungen wird spekuliert und taktiert. Deutlich sichtbar wird dies an der Zeit, die zwischen Nationalratswahl und Regierungsangelobung vergeht. Bis das Kabinett Schüssel I im Amt war vergingen 124 Tage! Auch nach der Wahl 2006 dauerte es immerhin wieder 102 Tage bis die Neuauflage der Großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP zu ihrer Angelobung schritt. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007) SP-Kanzler Gusenbauer und sein Vize Molterer (ÖVP) hatten einige Differenzen zu beseitigen, schlussendlich erwies sich aber die „Bildung der Großen Koalition [...] als das ‚geringere Übel‘.“ (Pelinka/ Rosenberger 2007: 190) Eine Folge dieser langen Phasen der Regierungsbildung war eine Diskussion der beiden Koalitionspartner über eine Wahlrechtsreform hinsichtlich eines Mehrheitswahlrechts, die sich allerdings wieder im Sand verlief. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007)

6.4.1. Wer koaliert warum mit wem?

Müller und Jenny (vgl. 2000) sind in einer Analyse unter anderem der Frage nachgegangen, warum Parteien Koalitionen eingehen und haben unterschiedliche Gesichtspunkte herausgearbeitet unter denen es zu Kooperationen kommt. Untersuchungsgegenstand waren dabei die inhaltlichen Übereinstimmungen oder Distanzen der Parteien, also ihre policy-Positionen und die daraus folgende Koalitionspolitik. Den Grund für das Ende der Großen Koalition herauszufinden war das Ziel. Dabei bedienten sie sich Koalitionstheorien, die „Parteien als *policy-seeking*, also an den Inhalten der zukünftigen Regierungspolitik interessiert“, (Müller/Jenny 2000: 141) begreifen. Die zentrale Frage ist, ob sich die policy-Position einer Partei mit ihrem Verhalten innerhalb einer Koalition deckt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Partei immer die Bildung jener Koalition anstrebt, in der sie die Möglichkeit hat, viel von ihren policy-Vorhaben zu verwirklichen. Ein Parteiensystem ist von mehreren policy-Dimensionen durchdrungen. Wird vorausgesetzt, dass sie alle Relevanz haben, „erhöht sich die Komplexität des Problems der Regierungsbildung auf der Basis von policy-Distanzen sehr.“ (Müller/Jenny 2000: 141) Zumeist sind aber nicht alle gleichbedeutend bzw. räumen nicht alle Parteien allen Dimensionen den gleichen Stellenwert ein:

„In dem Sinne kann die Koalitionsbildung ein Positiv-Summen-Spiel sein, wenn zwei Parteien mit unterschiedlichen policy-Positionen koalieren, wenn die verschiedenen policy-Dimensionen in höchst unterschiedlichem Ausmaß relevant sind: Zugeständnisse einer Partei in einer bestimmten Politikdimension können für diese geringe Kosten, für die andere Partei aber großen Nutzen bedeuten.“ (Müller/Jenny 2000: 141ff)

Die beiden Autoren betrachten also die policy-Präferenzen von Abgeordneten zum Nationalrat, um damit die Koalitionspolitik deren Parteien erklären zu können. Dafür wurde eine Untersuchung anhand von fünf politischen Konfliktdimensionen durchgeführt, die für den österreichischen Parteienwettbewerb relevant sind:

- die sozio-ökonomische,
- die religiöse und
- die sozio-kulturelle Konfliktdimension, sowie
- die Auseinandersetzung um die europäische Integration und um
- das politische System Österreichs.

Den Verzicht auf die nationale Konfliktachse begründen die Autoren mit der Neupositionierung der FPÖ und ihrer Absage an die Deutschtümelei. (vgl. Müller/Jenny 2000) Das Ergebnis dieser Studie zeigt, dass *policy-seeking*-Parteien ihre Ziele am ehesten in einer Zwei-Parteien-Koalition als umsetzbar betrachten. Die geringste policy-Distanz weisen die folgenden Konstellationen auf:

- ÖVP-FPÖ: sozio-ökonomische und sozio-kulturelle policy-Dimension;
- SPÖ-ÖVP: policy-Dimension zu europäischer Integration und das politische System Österreichs;
- SPÖ-FPÖ: in der religiösen policy-Dimension. (vgl. Müller/Jenny 2000)

Wenn diese Resultate mit der in Österreich betriebenen Koalitionspolitik in Verbindung gesetzt werden, so zeigt sich, dass keine Konstellation alle policy-Dimensionen abdecken könnte. Es muss also parteipolitische Präferenzen geben, nach denen diese Konfliktlinien gewichtet werden. Die beiden Autoren konstatieren, dass allgemein die Wertigkeit der sozio-ökonomischen Dimension als am höchsten angesehen wird. Eine Übereinstimmung in diesem Punkt ist also für einen positiven Abschluss einer Regierungsbildung von Vorteil. Diese Studie kommt zu dem Schluss, dass ÖVP und FPÖ tatsächlich hier korrespondieren und eine Koalition der beiden Parteien eine logische Ableitung ist. Warum wurde diese Verbindung also nicht schon früher eingegangen? Müller und Jenny bieten drei mögliche Erklärungsansätze:

1. Die Mehrheitsverhältnisse:

Nach der Wahl 1995 (XX. GP) hätten ÖVP und FPÖ mit gemeinsamen 50,2 Prozent und 93 Mandaten nur über eine knappe einfache Mehrheit verfügt. Das Risiko war mit einem Vorsprung von nur 3 Sitzen zu groß.⁵

2. Veränderte Bedeutung der policy-Dimension:

Fragen hinsichtlich der EU-Politik verloren gegenüber wirtschaftlichen Belangen an Relevanz. Der Beitritt zur EU und zur Euro-Zone ist abgeschlossen. Dagegen spielen der Schuldenabbau und die Frage der Verteilungsgerechtigkeit eine immer gewichtigere Rolle.

3. Neue policy-Dimensionen:

Möglicherweise sind in der Befragung nicht berücksichtigte Konfliktlinien wichtiger als gedacht. Dies würde die Außenpolitik und die Ökologie betreffen. (vgl. Müller/Jenny 2000)

Diese drei Ansätze konzentrieren sich nur auf das Parteiziel *policy* und lassen die beiden anderen *vote* und *office* außen vor. Damit ist es ihnen aber auch nicht möglich, den Wechsel von SPÖ-ÖVP auf ÖVP-FPÖ ausreichend zu erklären. Müller und Jenny fassen dies folgendermaßen zusammen:

„Welche Koalitionen tatsächlich gebildet werden, hängt natürlich von den Mehrheitsverhältnissen, der relativen Bedeutung der einzelnen policy-Dimensionen für die Parteien und [...] nicht zuletzt von Überlegungen ab, die nicht auf die Inhalte der Regierungspolitik, sondern auf den Erwerb von Ämtern und die erwarteten wahlpolitischen Konsequenzen von Koalitionsentscheidungen bezogen sind.“ (2000: 153)

Für die Wenderegierung sind die Ziele *vote* und *office* mit Sicherheit von Relevanz, in dieser Arbeit soll aber nicht näher darauf eingegangen werden.

6.4.2. Fazit

Das Modell der Großen Koalition war am Beginn der Zweiten Republik äußerst erfolgreich. Zu nah waren noch die Schrecken der Vergangenheit und übermächtig der Wunsch Österreich wirtschaftlich und politisch voranzubringen. Die Neuaufgaben der großkoalitionären Regierungsform ab Ende der 1980er Jahre entwickelten sich zu Zweckgemeinschaften, vor allem

⁵ Zum Vergleich: 1999 betrug die Mehrheit 53,8 Prozent und 104 von 183 Sitzen im Parlament.

da aufgrund einer veränderten Parteienlandschaft eine höhere Zahl an Koalitionsmöglichkeiten im Raum stand. Ausgestattet mit diesen neuen Varianten wird seither während des Wahlkampfes und der Regierungsverhandlungen von allen Seiten Druck ausgeübt. Die Dauer der Regierungsbildung verlängert sich nahezu mit jedem Mal.

Dass vor allem die Große Koalition von SPÖ und ÖVP nicht zukunftsfruchtig ist, zeigt die Untersuchung der policy-Positionen von Parteien. Demnach strebt jede Partei in erster Linie nach Umsetzung ihrer Inhalte und sucht dementsprechend nach einem Koalitionspartner. Diese Analyse zeigt auch, dass ÖVP und FPÖ eine hohe Nähe hinsichtlich ökonomischer und sozio-kultureller Themen aufweisen. Bereits im dritten Kapitel „Zeit für eine Wende?“ wurde diese inhaltliche Nähe herausgearbeitet.

Meines Erachtens wird die Große Koalition nicht per se verurteilt, sondern die lange andauernde Regierungszeit der beiden Großparteien SPÖ und ÖVP, sowie deren weitreichendes Proporzsystem. Die Opposition hatte bis dato kaum eine realpolitische Bedeutung als Schattenregierung. Sie blieb auf die Rolle des Kritikers und Kontrolleurs beschränkt. Deshalb ist das größte Anliegen der Oppositionsparteien vor jeder Wahl eine Große Koalition von SPÖ und ÖVP zu verhindern bzw. zu brechen. Rot und Schwarz hingegen suchen mit allen Mitteln ihre Macht zu halten und im besten Fall zu vergrößern.

6.5. Verdrängung der Sozialpartnerschaft

Die österreichische Sozialpartnerschaft gilt als eine der bedeutendsten Errungenschaften der Zweiten Republik. Nichts desto trotz verlor sie in den letzten Jahren immens an Bedeutung im Prozess der politischen Entscheidungsfindung. Es hat den Anschein als ob ein Ausgleich der Interessen an Bedeutung verloren hat. Zumindest ist er immer schwieriger zu erreichen – sowohl zwischen Regierung und den Verbänden, als auch zwischen den Verbänden. Insbesondere durch den Beitritt zur EU wurden Entscheidungskompetenzen in vielen Bereichen auf die supranationale Ebene ausgelagert. Die fortschreitende Globalisierung drängt aber auch zu Maßnahmen, denen keine gemeinschaftliche Verhandlung vorausging. Der internationale Wettbewerb zwingt speziell die Unternehmerseite ihre eigenen Interessen um jeden Preis durchzusetzen. Immer seltener werden Kompromisse erzielt.

Diese Tendenzen weiter verstärkt hat die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung:

„Seitens der neuen Regierung wird die traditionelle Verbändeparität ignoriert – ablesbar an der sozialen Schieflage, am Bruch mit den zentralen Spielregeln, an der Privilegierung der UnternehmerInnenorganisationen und am weitgehenden Ausschluss der ArbeitnehmerInnenverbände.“ (Tálos/Stromberger 2004: 169)

Tálos und Stromberger konstatieren der schwarz-blau/orangen Interessenpolitik eine verstärkte Konfliktorientierung. Die Regierung trifft Entscheidungen ohne sozialpartnerschaftliche Akkordierung – auch in der Sozialpolitik. Karlhofer und Tálos (vgl. 2006) vertreten sogar die These, dass es in der Mitte-Rechts-Regierung zu einem regelrechten Bruch mit der Tradition der Sozialpartnerschaft gekommen ist. Im Folgenden soll dieser Annahme sowohl hinsichtlich der Beziehung zwischen Regierung und Verbände, als auch in jener der Verbände untereinander nachgegangen werden. Abschließend soll anhand der Streiktätigkeit in der Zweiten Republik ein Bild der Veränderung im sozialpartnerschaftlichen Gefüge gezeichnet werden.

6.5.1. Veränderungen im Verbändesystem

Die Koalition aus ÖVP und FPÖ, später ÖVP-FPÖ/BZÖ verzichtete in ihrer Regierungszeit in vielen traditionell sozialpartnerschaftlich ausverhandelten Politikfeldern auf die Einbeziehung der Verbände. Die Kammern sind autonome Körperschaften, die eigenverantwortlich agieren. Gesetzliche Änderungen werden von ihnen selbst ausgearbeitet und so vom Nationalrat beschlossen. Nicht so unter der Wenderegierung:

„Erstmals nahm damit eine Regierung nicht nur den Vorrang staatlicher Politik gegenüber den Interessengruppen, sondern auch das Recht des Eingriffs in die Sozialautonomie der Verbände für sich in Anspruch.“ (Karlhofer/Tálos 2006: 103)

Zur Zeit des Regierungswechsels hatten die Kammern ihre Krise wieder annähernd überwunden. Mitte der 1990er Jahre sah sich vor allem die Arbeiterkammer mit einem äußerst geringen Zuspruch konfrontiert, der sich in einer enorm niedrigen Wahlbeteiligung von 31 Prozent ausdrückte. Dank einer personellen Mobilisierung und umfassender Reformen konnte die Krise abgewendet werden. Zu einem erbitterten Gegner der Arbeiterkammern entwickelte sich die FPÖ, die bis zu ihrem Eintritt in die Regierung keinerlei relevanten Verbindungen zu den Verbänden pflegte. Durch den enormen Stimmenverlust der Freiheitlichen bei der Nationalratswahl 2002 war allerdings auch ihr feindseliges Potential weitgehend erschöpft. Kaum negativen Einfluss hatten

die politischen Entwicklungen auf die ÖVP-nahen Wirtschaftskammer und die Landwirtschaftskammer, denen damit weiterhin ein direkter Zugang zur Regierung offen stand.

Grundsätzlich hat sich das Selbstverständnis der Verbände ein wenig gewandelt. Reformprozesse haben zu einer Neuorientierung und zur Etablierung neuer Wege der Interessendurchsetzung geführt. „Kampagnen und Lobbying haben das sozialpartnerschaftlich ausgerichtete Handlungsmuster wenn nicht ersetzt, so doch ergänzt.“ (Karlhofer/Tálos 2006: 106) Nichtsdestotrotz zeigt sich, dass die schwarz-blau/orange Regierung vom Grundsatz der Parität abgegangen ist und die Verbände nicht nur in ihrer Autonomie beschnitten, sondern auch zum Teil aus sozialpartnerschaftlich gestalteten Bereichen ausgeschlossen hat. (vgl. Karlhofer/Tálos 2006)

6.5.2. Veränderungen in der Interessenpolitik

Mehrere Faktoren führten bereits in den 1990er Jahren zu veränderten Bedingungen in der Interessenpolitik. Von einschneidender Bedeutung sind die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Europäische Union, aber auch der durch die Internationalisierung verstärkte Konkurrenzkampf, ein abgeschwächtes Wirtschaftswachstum und der Druck zur Budgetkonsolidierung. Auch der Erwerbsarbeitsmarkt unterlag einem Wandel hin zu mehr Heterogenität. Sowohl die Arbeitslosigkeit als auch so genannte atypische Beschäftigungsverhältnisse nahmen zu. Die Verbände sahen sich mit neuen Problemen konfrontiert. Diese Bedingungen erschwerten einen Ausgleich der Interessen. Vor allem hatten die Interessenvertretungen untereinander zunehmend Schwierigkeiten ihre divergierenden Positionen abzugleichen – ihre geschlossene Stellung gegenüber der Politik begann zu zerbröckeln. Das gestalterische Potential der Sozialpartner wurde merklich geschwächt. Die Folge waren Erosionserscheinungen innerhalb ihres institutionellen Gefüges: Die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, der Preisunterausschuss und andere Institutionen verloren an Bedeutung.

In der Beziehung zur Regierung sind die Veränderungen ebenfalls längst sichtbar. Laut Tálos (2004) war es die Freiheitliche Partei, die auf einer Änderung der traditionellen Vorgehensweise bestand. Die Folge war eine schrittweise Beschneidung der paritätischen Einbindung der Dachverbände. Sie verloren damit ihre Rolle als entscheidende politische Mitgestaltungsmacht.

„Der Wandel des interessenpolitischen Umfeldes ab dem Jahr 2000 liegt weniger auf Ebene der schon in den 1990er Jahren einschneidend veränderten äußeren Bedingungen (wirtschaftliche Verflechtung, Transnationalisierung von Entscheidungskompetenzen) als vielmehr auf Ebene der innerstaatlichen Entwicklungen.“ (Karlhofer/Tálos 2006: 110)

Karlhofer und Tálos gehen damit dezidiert davon aus, dass Veränderungen zwar früher bereits eingesetzt haben, die Mitte-Rechts-Regierung diese allerdings noch weiter verstärkt hat.

Sichtbar ist diese neue Asymmetrie in der Sozialpartnerschaft vor allem am Ausschluss der Verbände aus dem Gesetzgebungsprozess, wie bereits unter Punkt 6.2.1. anhand der Umgehung des Begutachtungsverfahrens unter Schwarz-Blau veranschaulicht wurde. Davon betroffen waren in erster Linie die ArbeitnehmerInnenverbände, wohingegen die UnternehmerInnenorganisationen aufgrund ihrer Nähe zur ÖVP einen deutlich privilegierteren Stellenwert beibehielten. Die traditionelle Verbändeparität wurde ignoriert. Karlhofer und Tálos sehen darin „ein eindrückliches Signal für den neuen Politikstil.“ (2006: 110) Die informellen Verhandlungen zwischen den Interessenverbänden und den zuständigen Ministerien wurden weitgehend lahm gelegt. Neue Kommunikationsformen zur sozialpartnerschaftlichen Beteiligung wurden eingeführt: Reformdialoge, runde Tische und Gipfeltreffen standen nun an der Tagesordnung. Ein grundlegender Unterschied zu den früheren Formen der Kompromissfindung liegt im öffentlichen Charakter jener Veranstaltungen. Dabei sollten keineswegs erst Lösungen gefunden werden, vielmehr ging es darum zu Regierungsvorhaben Stellung zu beziehen und diese öffentlichkeitswirksam zu vermarkten. (vgl. Karlhofer/Tálos 2006; Tálos 2004)

Traditionelles Kernthema der Sozialpartner war immer die Sozialpolitik, die „von den Optionen und Kompromissen der Dachverbände geprägt“ (Tálos 2004: 358) war. Mit ihrem Wendeprogramm zielte die schwarz-blaue-Regierung auch genau auf diesen Bereich ab. Änderungen und Kürzungen betrafen vor allem die Pensions- und die Arbeitslosenversicherung. Zur Haushaltssanierung wurden hier umfangreiche Einsparungsmaßnahmen beschlossen. Damit wurden jene, die ohnedies in die Gruppe der von Armut gefährdeten Personen gehören, sozial noch weiter ausgegrenzt. Stark betroffen von dem Bruch mit den traditionellen Spielregeln war das Arbeitsrecht. Den ArbeitnehmerInnenorganisationen wurde kein oder ein geringer Verhandlungsspielraum eingeräumt bzw. bat die Regierung zu oben erwähnten Interaktionsformen wie runde Tische. In vielen Fällen wurden die Verbände allerdings ganz vom Prozess der Entscheidungsfindung ausgeschlossen und ein Gesetzesvorhaben mit der Regierungsmehrheit umgesetzt. (vgl. Tálos/Stromberger 2004) Dazu kommt der Zusammenschluss der Ministerien für Arbeit und Wirtschaft zu einem Ressort. Die Begründung des

zuständigen VP-Minister Martin Bartenstein lautete man wolle „das Klischee überwinden, dass es einen Gegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gibt“. (Karlhofer/Tálos 2006: 106) Wenn die gegensätzlichen Interessen, die Arbeit und Wirtschaft ausmachen, nicht erkannt werden, können sie auch nicht ausgeglichen werden. Damit wird aber auch die Existenz der Sozialpartnerschaft an sich ad absurdum geführt.

6.5.3. Die Streiktätigkeit in Österreich

Der Streik gilt als Kampfmittel gegensätzlicher Interessen. Soziale Konflikte werden auf diese Weise offen ausgetragen. Dies zu verhindern haben sich die Sozialpartner zur Aufgabe gemacht. Österreich ist bekannt für seinen „sozialen Frieden“, der innerhalb des Landes herrscht und der im internationalen Vergleich für ein gutes Abschneiden sorgt. Es ist wissenschaftlich belegt, dass der „soziale Friede“ anhand der geringen Streiktätigkeit gemessen werden kann. (vgl. Karlhofer 1983; Karlhofer 1996; Tálos 2004)

Die Streikrate gilt als aussagekräftigster Indikator für das soziale Klima. Sie „[w]ird quantitativ dargestellt als der aggregierte Gesamtausfall an Arbeitszeit pro Jahr“ (Karlhofer 1983: 32). Normalerweise wird der durchschnittliche jährliche Arbeitszeitausfall pro Arbeitnehmer in Minuten gemessen – in Österreich wegen der niedrigen Zahl in Sekunden. Daran lässt sich ablesen, dass der Streik in Österreich zum „Letztmittel“ in der Austragung ökonomischer und sozialer Konflikte geworden ist. Straßensperren, Arbeiterdemonstrationen, Betriebsbesetzungen, Marschandrohung, usw. gelten nicht als kollektive Arbeitsniederlegung und scheinen somit nicht in den Streikstatistiken des ÖGB auf, ebenso wie die so genannten „wilden Streiks“. Es muss somit von einer verfälschten Datenlage ausgegangen werden. (vgl. Horaczek 2007; Karlhofer 1983; Tálos 2004)

Tabelle 7: Streiks in Österreich, 1950-2002

	Beteiligte Arbeitnehmer	Streiktage ¹	Streikminute je Arbeitnehmer ¹
1950	28.093	4.042.368	1.006,8
1951	31.555	677.461	165,5
1952	116.991	1.283.150	320,9
1953	12.695	304.817	77,0
1954	21.140	410.508	100,8
1955	2.601	464.167	108,5
1956	43.249	1.227.292	278,5
1957	19.555	364.841	81,0
1958	28.745	349.811	77,0
1958	47.007	404.290	87,7
1960	30.654	68.823	14,6
1961	38.338	113.878	23,8
1962	207.459	647.720	134,2
1963	16.501	34.017	7,0
1964	40.843	35.449	7,3
1965	146.009	423.473	86,2
1966	120.922	71.356	14,0
1967	7.469	16.411	3,0
1968	3.129	6.671	1,0
1969	17.449	18.517	3,8
1970	7.547	26.616	5,0
1971	2.431	3.702	0,5
1972	7.096	15.104	3,0
1973	78.251	160.138	33,5
1974	7.295	7.244	1,5
1975	3.783	5.512	1,0
1976	2.352	589	0,0
1977	43	11	0,0
1978	699	10.222	2,0
1979	786	764	0,0
1980	24.181	16.961	3,0
1981	17.115	4.024	0,5
1982	91	344	0,1
1983	208	514	0,1
1984	268	544	0,1
1985	35.531	22.752	3,9
1986	3.222	3.253	0,6
1987	7.203	4.822	1,4
1988	24.252	8.542	1,5
1989	3.715	2.986	0,5
1990	5.274	8.870	1,5
1991	92.707	58.341	9,3
1992	18.039	23.437	3,7
1993	7.512	13.008	2,0
1994	0	0	0,0
1995	60	120	0,0
1996	0	0	0,0
1997	25.800	19.125	3,0
1998	0	0	0,0
1999	0	0	0,0
2000	19.439	2.947	0,5
2001	0	0	0,0
2002	6.305	9.306	1,4
2003	779.182	1.305.466	196,5
2004	30	178	0,0
2005	0	0	0,0

¹ Berechnung unter Zugrundelegung eines 8-Stunden-Tages

Quelle: Tálos 2004: 356f.

Die Tabelle 7 veranschaulicht die Streiktätigkeit in Österreich für den Zeitraum von 1950 bis 2002. In der Ersten Republik lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Streiktätigkeit und der Konjunkturentwicklung herstellen. Die Zahlen belegen, dass es in Zeiten florierender Wirtschaft häufiger, bei steigender Arbeitslosigkeit hingegen seltener zu Arbeitsniederlegungen kam und umgekehrt. Insgesamt gab es viel mehr Streiks als in der Zweiten Republik. Speziell Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre wurden kaum Verteilungskämpfe geführt und dass obwohl ein enormes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen war. Die Abhängigkeit zwischen Konjunktur und Streiks war in dieser Zeit nicht mehr gegeben, womit die Konfliktsteuerung durch die Sozialpartner ihre Wirkung zeigte. (vgl. Horaczek 2007; Karlhofer 1983)

Einen der ersten Streiks der Zweiten Republik führte die Schuhindustrie von März bis Mai 1948. Er dauerte 62 Tage und endete mit einem der besten Kollektivverträge und der Ausverhandlung einer 44-Stunden-Woche. Mit der dritthöchsten Zahl an Streikstunden ging der „Oktoberstreik“ 1950 in die Geschichte ein. Er begann im Januar mit einer Arbeitsniederlegung der Bühnenarbeiter am Bundestheater und dehnte sich im Lauf des Jahres auf weitere Branchen und Bundesländer aus. Im Herbst schließlich gipfelte der Streik in einer großen Bewegung gegen das vierte Lohn- und Preisabkommen. Der längste Streik war eine innerbetriebliche Auseinandersetzung in den Ingste Werken in Werndorf bei Graz 1955/1956. Im Mai 1962 streikten 200.000 Beschäftigte der Metallindustrie und verursachten damit die zweitmeisten Streikminuten der Zweiten Republik. Im Sommer des gleichen Jahres kam es für zwei Wochen zum größten Streik öffentlich Bediensteter. Zu einem politischen Proteststreik führte 1966 die Einreise Otto von Habsburgs nach Österreich. (vgl. Horaczek 2007; Tálos 2004)

Das Jahr 2003 ging als das Streikjahr in die Annalen ein. Fast das ganze Jahr war geprägt von Kampfmaßnahmen gegen die Sozialpolitik von Schwarz-Blau. Viele Streikaktivitäten betrafen Liberalisierungs- und Einsparungspläne im öffentlichen Bereich und in den ehemaligen staatlichen Betrieben. (vgl. Tálos 2004) Die größte Bewegung setzte die Reform des Pensionssystems in Gang:

„Im Mai 2003 löste eine ohne Konsultation der Sozialpartner eingebrachte Regierungsvorlage zur Pensionsreform schlagartig eine Mobilisierung aus, die am 3. Juni in flächendeckende Streikaktionen der Gewerkschaft gipfelte.“ (Karlhofer/Tálos 2006: 108)

Gemessen am Arbeitsausfall gilt dieser Streik als das bisher „umfangreichste Konfliktereignis der Zweiten Republik“ (ebd.: 108). Wie konnte es dazu kommen? Die Regierung legte Anfang des Jahres eine Regierungsvorlage vor, die erhebliche Einschnitte im Pensionssystem vorsah:

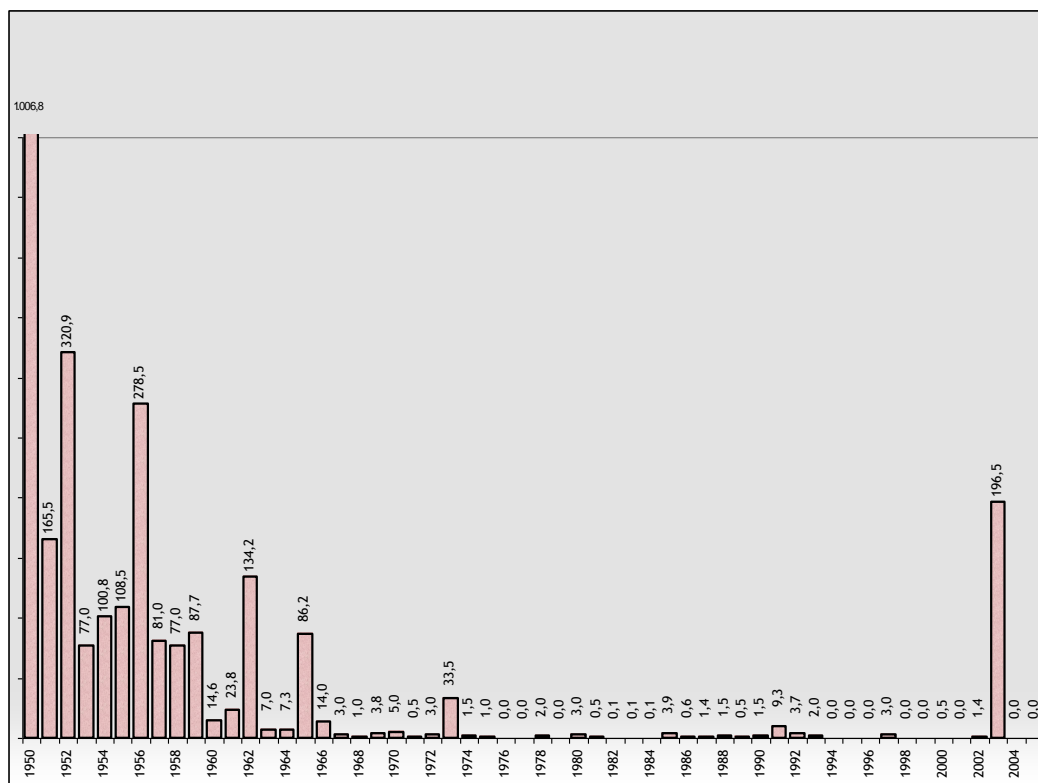
- Anhebung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter und
- damit eine schrittweise Abschaffung der Frühpension,
- eine Erhöhung der Abzüge bei einem vorzeitigen Ruhestand,
- die Verlängerung des Durchrechnungszeitraumes für die Pensionszahlungen (von 15 auf 40 Jahre) sowie
- eine Kürzung der Beitragssätze. (vgl. u.a. Fallend 2004; Tálos 2004)

Das Ziel war eine Harmonisierung des Pensionssystems und ein einheitliches Pensionsrecht für alle Erwerbstätigen. Es sollte mit diesem Kürzungsprogramm auch die Leistungsfähigkeit des Pensionssystems für zukünftige Generationen sichergestellt werden. Für den Einzelnen bedeuteten diese Neuerungen eine Senkung der monatlichen Pension. Diese Pensionsreform trug die Handschrift der ÖVP, die Forderungen der FPÖ nach einer Vereinheitlichung gingen längst nicht so weit. Die Opposition verurteilte dieses Gesetzesvorhaben scharf: Die SPÖ legte ein Alternativprogramm vor, die Grünen kritisierten die Geschwindigkeit mit der die Regierung ihre Reform durchzubringen suchte. Die Folge waren Kampfmaßnahmen der Interessenverbände, angeführt vom ÖGB, der bei jeder Aktion mehrere Hunderttausend Arbeitnehmer/innen hinter sich versammeln konnte. (vgl. Fallend 2004; Tálos 2004)

Im Herbst führte eine neuerliche Kollision der Interessen erneut zu einem Streik größeren Ausmaßes: Am 4. November legten Mitarbeiter/innen der ÖBB für 12 Stunden ihre Arbeit nieder, 700.000 Passagiere waren davon betroffen. Nach erfolglosen Verhandlungen wurde die Kampfmaßnahme am 12. November für 66 Stunden fortgesetzt. Der Grund für diese Auseinandersetzungen war die Privatisierung und gleichzeitige Umstrukturierung der ÖBB unter der ÖVP-FPÖ-Koalition. Diese Zersplitterung sollte die traditionell starke Gewerkschaft der Eisenbahner schwächen. Der Streik wurde aufgehoben, als eine zumindest teilweise Nachverhandlung der Reform erreicht werden konnte. Den größten Teil des gesetzlichen Vorhabens hat die Regierung allerdings mittels Einsatz ihrer parlamentarischen Mehrheit noch im Dezember im Nationalrat verabschiedet. Trotz zahlreicher Kampfmittel und Unterstützung durch die Gewerkschaften hat die Regierung ihre Reformpläne zum Großteil umgesetzt. (vgl. Fallend 2004)

Die Abbildung 4 zeigt die Streikdauer nach Minuten je Arbeitnehmer von 1950 bis 2005. Hier wird deutlich, dass es nach der langen ruhigen Phase beginnend in den 1970er Jahren 2003 zu einem Bruch kam und der soziale Frieden gefährdet war.

Abbildung 4: Streikdauer in Österreich 1950-2005



Quelle: ÖGB

6.5.4. Fazit

Die österreichische Sozialpartnerschaft basiert auf der nach Konsens strebenden Kooperation zum einen zwischen den einzelnen Verbänden und zum anderen zwischen ihren Dachorganisationen und dem Staat mit seinen relevanten Institutionen. Wichtig für das Funktionieren der Zusammenarbeit sind der hohe Konzentrationsgrad und die zentralistische Machtverteilung der Verbände. Aber vor allem zeichnet sich die Sozialpartnerschaft durch Stabilität aus. Diese Beständigkeit hat für ihre Verankerung in der österreichischen Gesellschaft gesorgt, weil dieses Streben nach Konfliktvermeidung Ruhe und Dauerhaftigkeit symbolisiert. Es herrscht ein regelrechtes Gleichgewicht der Kräfte in diesem Prozess vor, das den Interessenausgleich garantiert und damit den inneren „sozialen Frieden“ sicherstellt.

Dieser Friede, der das soziale Klima in Österreich beherrscht, ist messbar anhand der geringen Streiktätigkeit. Die niedrige Streikquote gilt als Indikator für eine effektive Interessenpolitik zur Konfliktvermeidung und stellt eine Erfolgsbilanz der Sozialpartnerschaft dar. Dieses österreichische Modell der konsensorientierten Zusammenarbeit kann als ein Garant für die Erhaltung des „sozialen Friedens“ betrachtet werden. Dadurch bleibt auch das System stabil und die Gesellschaft „friedlich“ – auch wenn diese Art der Konfliktlösung gleichzeitig Stillstand bedeutet und wenig Raum für Innovation lässt.

Ernsthaft gefährdet war der „soziale Friede“ im Jahr 2003, als die ÖVP-FPÖ-Regierung ihre Pläne betreffend Einsparungen und Liberalisierung umsetzte. Ungewollt trat sie damit eine der größten Streikwellen der Zweiten Republik los. Im Bereich der Sozialpartnerschaft hat Schwarz-Blau ganz klar mit traditionellen Prinzipien gebrochen. Die Verbände wurden in ihrer Funktion als politische Gestaltungskraft eindeutig beschnitten. Dies betraf insbesondere die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer/innen. Als Machtfaktor im institutionellen Gefüge des politischen Systems hatten sie nach Meinung der neuen Regierungspartner ausgedient und nahmen dies zum Anlass die gesamte politische Gewalt in der Staatsmacht zu konzentrieren. Die so genannte Nebenregierung – wie die Sozialpartner oftmals genannt wurden – hatte damit aufgehört zu existieren.

6.6. Spuren in der politischen Kultur: Ein Resümee

Ein Umbruch stand bevor, als im Jahr 2000 eine neue Regierung die Macht in der Republik Österreich übernahm. Das Kabinett Schüssel I trat auch mit dem Anspruch an „Österreich neu regieren“ zu wollen. Zu zeigen, inwieweit das verwirklicht werden konnte, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Einige Spuren konnten dennoch ausfindig gemacht werden, da sie tiefe Abdrücke in der politischen Kultur hinterlassen haben. Pelinka und Rosenberger fassen die Wende folgendermaßen zusammen:

„Die Veränderungen seit 1999 hatten eine Reihe von Implikationen für die österreichische Konkordanzdemokratie. Abgesehen von der Einschätzung der FPÖ und ihrer Kompatibilität mit europäischen Werten bleibt festzuhalten: Der Regierungswechsel 1999 bzw. die Fortsetzung der Regierungskoalition 2003 brach mit der politischen Kultur der Konkordanzdemokratie, die auf dem Elitenkonsens der beiden Lagerparteien basierte. Die Sozialpartnerschaft, insbesondere der ArbeitnehmerInnenflügel, verloren an politischem Einfluss. Ein Mehr an Konfliktorientierung ist seither zu beobachten.“ (Pelinka/ Rosenberger 2007: 190ff)

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen deutlich, dass mit der proklamierten Wende von Schwarz-Blau tatsächlich ein neuer Politikstil Einzug in die politische Kultur Österreichs gehalten hat. Die bewährte Konsens- und Kompromisskultur wurde zugunsten einer Konfliktkultur aufgegeben. Transparent wird dieser Wandel an folgenden Parametern:

- Die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens und Umgehung der Begutachtung mit dem Zweck die Opposition und die Sozialpartner aus dem Entscheidungsfindungsprozess auszuschließen.
- Die Zunahme von Gesetzesbeschlüssen mit den Stimmen der Regierungsparteien (ohne Opposition) als ein Indikator für die Charakterisierung des Konfliktniveaus.
- Die sinkende Zahl an Unterausschusssitzungen, die eine geringe Verhandlungsbereitschaft signalisiert.
- Die Aufhebung der Proportionalität in der staatlichen Ökonomie zugunsten einer freien Marktwirtschaft und eines ausgeglichenen Haushaltes, der nur einmal mittels Veräußerung von Staatseigentum erreicht werden konnte.
- Die Erosion der Lagermentalität und der dazugehörigen gesellschaftlichen Subsysteme, womit wiederum das Proporzprinzip ausgehebelt und die lebenslange Bindung an eine politische Partei verloren wurde.
- Die Abkehr von der Großen Koalition als übermächtige Regierungsform, die die Funktion der Opposition als Schattenregierung außer Kraft setzt.
- Die nachweisliche Nähe zwischen ÖVP und FPÖ anhand ihrer policy-Positionen hinsichtlich der sozio-ökonomischen und der sozio-kulturellen Dimension – zwei als relevant betrachtete Konfliktlinien.
- Der Ausschluss der Verbände aus dem Prozess der Willensbildung und Entscheidungsfindung – allen voran der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer/innen.

- Die Veränderungen in der Interessenpolitik hinsichtlich wirtschaftlicher und arbeitsrechtlicher Bedingungen, die einer zunehmenden Heterogenität unterlagen und eine Akkordierung erschwerten.
- Der verstärkte Einsatz von Kampfmaßnahmen wie Streiks zur Durchsetzung von Interessen mit Unterstützung der Verbände.

Es handelt sich hier nur um eine Auswahl an Faktoren, die zeigen sollen, dass die österreichische Konsensdemokratie allmählich im Verschwinden ist. An ihre Stelle tritt eine Konfliktkultur, die hauptsächlich mit ihrer eigenen Mehrheit Entscheidungen fällt und auf Verhandlungen mit Akteuren außerhalb der Regierung weitgehend verzichtet. Es ist dies ganz klar eine Absage an das bewährte Modell der Konkordanzdemokratie ebenso wie an jenes der Sozialpartnerschaft oder der Großen Koalition. Dieser Wandel hat bereits in den 1980er Jahren eingesetzt und ist wohl auf äußere sozio-ökonomische Umstände wie die zunehmende Internationalisierung und die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die Gesellschaft ist von einer ansteigenden Heterogenität gekennzeichnet, die eine Konsensfindung in höchstem Maße erschwert. Der Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung war keineswegs das auslösende Moment dieses Prozesses – vielmehr war er zu diesem Zeitpunkt bereits in vollem Gange.

Sehr wohl aber haben die schwarz-blauen Akteure einen Teil der Verantwortung für den Verfall der österreichischen Konsenskultur zu tragen.⁶ Allgemein wird dieser Prozess immer als negativ gewertet – Gerlich kann dem ganzen auch etwas Positives abgewinnen:

„Einerseits, dass der Wechsel im Regierungsamt üblich ist und regelmäßig praktiziert wird. Westliche Demokratie kann nur Konkurrenzdemokratie sein, eine Konkordanzdemokratie, wie sie Österreich mit Erfolg unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg und mit immer geringerem Erfolg seither praktizierte, ist im Vergleich gesehen immer eine Ausnahmeform. Natürlich führt auch eine Konkurrenzdemokratie nicht zu idealen politischen Zuständen oder perfekten Regierungen. Ganz im Gegenteil. Sie ermöglicht aber eine Vermeidung von Machtmissbrauch, welcher unumgänglich eintritt, wenn eine Gruppierung zu lange die politische Verantwortung trägt.“ (Gerlich 2001: 28)

Der Journalist Michael Fleischhacker hat auf die gleiche Situation hingewiesen: 2000 hat eine Regierung die andere abgelöst. In anderen Demokratien passiert dies regelmäßig. Nur in der ganzen Zweite Republik Österreich haben sich bisher zwei Parteien die Macht im Land aufgeteilt und mal gemeinsam, mal alleine regiert. (vgl. Fleischhacker 2001) Dabei stand stets der Konsens

⁶ Müller und Jenny haben dazu Abgeordnete zum Nationalrat befragt, um anhand von qualitativen Informationen den Ursachen für diese Entwicklung auf den Grund gehen zu können. Die Ergebnisse haben die beiden in einem Aufsatz im Jahr 2004 in der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft publiziert.

im Vordergrund, der durch zähe Verhandlungen und Kompromisse erreicht wurde. Konflikte waren weitgehend unbekannt. (vgl. Gerlich 2001)

Macht ist das zentrale wiederkehrende Motiv, das die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung während ihrer Amtszeit begleitete. Sein unbedingtes Bestreben nach Macht war es schon, das Wolfgang Schüssel dazu veranlasste, mit der FPÖ in einer Regierung zusammenzuarbeiten. Die Weiterführung dieser gescheiterten Verbindung in einer zweiten Legislaturperiode war pures Kalkül des ÖVP-Politikers, der sich mit einem geschwächten Mehrheitsbeschaffer seine Machtposition sicherte. Die Hinwendung zur Mehrheitsdemokratie ist ebenso ein Zeichen für die gestärkte Autorität der Regierung wie die Verdrängung der Sozialpartner. Durch seine Privatisierungspolitik gelang es Schüssel einen nicht zu verachtenden Einflussbereich in der Wirtschaft zu gewinnen, der sich über weite Teile des gesellschaftlichen Lebens erstreckte. Letztendlich wurde ihm sein Streben nach Macht allerdings zum Verhängnis.

7. Tabubruch oder Kulturrevolution?

Dieser Arbeit vorangestellt wurde eine allgemein gebräuchliche Begriffsdefinition von „Tabubruch“. Zur Erinnerung: In einer Gemeinschaft sind gewisse Dinge oftmals tabuisiert. Diese gesellschaftlich normierten Verhaltensregeln dienen der sozialen Kontrolle. Werden sie missachtet, erfolgt eine Enttabuisierung dieser Räume – ein Tabubruch.

Dieses Verständnis eines Tabubruchs lässt sich jetzt im Falle dieser Arbeit auf zweierlei Dinge anwenden:

Tabubruch Nr. 1: Der Eintritt der FPÖ in eine Regierung

Tabubruch Nr. 2: Die Wendepolitik der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung

Die meisten Abhandlungen zu dem Thema setzten sich mit dem erstgenannten Bruch auseinander. Nicht so Andreas Khol, nach dessen Meinung erst die rundum erneuerte Politik der schwarz-blauen Regierung eine Enttabuisierung darstellte. Diese Ansicht soll im Anschluss einer kurzen Reflexion unterzogen werden. Zuvor allerdings wird für die Beantwortung der letzten und titelgebenden Fragestellung die enttabuisierende Wirkung des Regierungseintritts der Freiheitlichen Partei herangezogen.

War der Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung ein Tabubruch oder eine Kulturrevolution?

7.1. Eine Enttabuisierung der Politik

Nationalsozialistisches Gedankengut, rechts der Mitte im politischen Spektrum, ausländerfeindliche Wahlkampfpropaganda und rassistische Hetze – das sind nur einige der Assoziationen, die einem spontan zur FPÖ in den Sinn kommen. Im Kapitel 3.4.2. *Blau: Die FPÖ*, in dem die Wendeakteure kurz vorgestellt wurden, wird ersichtlich, dass die Ideologie der Partei nicht immer so ausgerichtet war. Natürlich – die Vorgängerorganisation, der Verband der Unabhängigen (VdU) war in erster Linie eine Vereinigung für ehemalige Nationalsozialisten, gegründet von ehemaligen Nationalsozialisten unter Vorsitz eines SS-Generals. Zudem war der VdU aber bereits damals als Alternative zu den beiden großen Mitgliederparteien aufgestellt. Am

Streit über die politische Ausrichtung zerfiel bereits 1956 die Partei. Das dritte Lager formierte sich schließlich in der FPÖ neu, die sich weiterhin einer deutschnationalen Ideologie verschrieben hatte. Für die beiden Großparteien war sie somit keine tragbare Alternative für eine Regierungsform abseits der Großen Koalition. Die FPÖ hatte daher lange Zeit eine isolierte Position im politischen System inne. (vgl. Minich 2003; Pelinka 2001)

In den 1970er Jahren begann ihr damaliger Vorsitzender Friedrich Peter die FPÖ in eine liberale Richtung zu lenken. Allerdings vermochte erst Norbert Steger den liberalen Kräften innerhalb der Partei einen Aufschwung zu verleihen. Seine Strategie war eine Änderung der *policy position* der FPÖ. Sein Ziel war eine Freiheitliche Partei nach Vorbild der deutschen FDP und ihre grundlegende Neupositionierung im Parteiensystem. Der Eintritt in die Regierung mit der SPÖ 1983 stellte für die Blauen ihren bis dahin größten Erfolg dar. Endlich hatten sie es geschafft ihre Sonderstellung im politischen Gefüge zu überwinden und als Machtfaktor Ernst genommen zu werden. Aber Steger sah sich mit einer wesentlichen Problematik konfrontiert, die seine Arbeit erschwerte: Seiner liberalen Führung stand weiterhin eine nationale Parteibasis gegenüber. Dies zeigte sich bei der Nationalratswahl 1983, wo die Partei mit 4,98 Prozent der Stimmen ihr bis dato schlechtestes Ergebnis einfuhr. Nur durch die modifizierte *policy position* war es Steger nicht gelungen eine neue liberale Wählerschaft anzusprechen, stattdessen vergräunte er auch noch die Stammklientel. Diese Krise nutzte Jörg Haider schließlich 1986, um sich auf dem Innsbrucker Parteitag den Vorsitz über die FPÖ zu holen. (vgl. Luther 2006; Minich 2003)

Haiders Strategie war eine Umstrukturierung der Partei, sein vorrangiges Ziel war eine Stimmenmaximierung (*vote*), inhaltliche Anpassungen (*policy*) waren nicht in seinem Sinne. Eine starke FPÖ würde zum einen die anderen Parteien zu einer Zusammenarbeit zwingen und zum anderen verhindern, dass die Stimmenverluste bei einer neuerlichen Regierungsbeteiligung der Partei keine weitere Krise zur Folge hätte. (vgl. Luther 2006) Luther beschreibt die Freiheitlichen unter Haider folgendermaßen:

„Haider baute die FPÖ zu einer Wahlkampfmaschine um, in der Stimmenmaximierung die opportunistische Instrumentalisierung aller sich auch nur halbwegs dazu eignender Materien bedeutete. Zu bewährten systemkritischen Themen wie Opposition zum Großparteienproporz und zur Sozialpartnerschaft kamen vor allem die Ausländerpolitik, Kriminalität und EU-Kritik hinzu. Die FPÖ verbuchte enorme Wahlerfolge, war u.a. aufgrund der Schonungslosigkeit ihrer emotionalisierenden Rhetorik jedoch heiß umstritten, und entfremdete mögliche Regierungspartner. Dennoch hat ihr strategischer Schwenk [...] maßgeblich zur Änderung des Parteiensystems beigetragen.“ (Luther 2006: 20)

Haiders Strategie war von Erfolg gekrönt: Aus den unter ihm geschlagenen Nationalratswahlen ging er jedes Mal als klarer Sieger hervor (siehe Tabelle 4). Ab 1986 entwickelte sich die FPÖ von einer Klein- zu einer Mittelpartei. Schon nach der Wahl 1994 plante die FPÖ eine Regierungsbeteiligung. Dazu gehörten Haiders Absage an die „Deuschtümelei“ und eine inhaltliche Neuausrichtung der Partei. Zu brennenden Themen jener Zeit wie einer Steuerreform und einer Reform des Pensionssystems wurde in Aktionsprogrammen Stellung bezogen, die zudem einen marktwirtschaftlichen Kurs erkennbar werden ließen. Damit sollte die Regierungskonformität der Blauen sichergestellt werden. Im Parteiprogramm von 1997 bekräftigt die Partei wiederum eine religiöse Haltung, die ihrer ursprünglich antiklerikalen Ausrichtung zuwiderlief. Alles in allem liefen sämtliche Aktionen auf eine Annäherung an die ÖVP hinaus. (vgl. Luther 2001; Luther 2006)

Luther teilt die Historie der Freiheitlichen Partei Österreichs in vier Perioden ein:

- *Ghettopartei*: Gründung 1956 bis Mitte der 1960er Jahre
- *Normalisierung*: Mitte 1960er bis Mitte 1970er Jahre
- *Akzeptanz*: späte 1970er Jahre bis 1986
- *Populistischer Protest*: ab 1986 (vgl. Luther 2001)

Dazu kommt die Phase der *Regierungsverantwortung* für die Zeit vom 4. Februar 2000 bis zum Ende von Schwarz-Blau/Orange 2006. Ein Blick auf die Ergebnisse der Nationalratswahlen von 1956 bis heute (siehe Tabelle 4) zeigt, dass die FPÖ in ihrer Zeit als *Ghettopartei* immer weniger Wähler/innen für sich mobilisieren konnte. In der Phase der *Normalisierung* verblieb sie auf einem relativ niedrigen Niveau, das sie auch in der späteren *Akzeptanzetappe* unter der liberalen Führung von Steger kaum zu überwinden vermochte. Im Gegenteil – in dieser Zeit stürzte die Partei in eine ernsthafte Krise, die erst durch eine strategische Neuorientierung und Haiders Übernahme der Parteiführung abgewendet werden konnte. Er setzte schließlich die Periode des *populistischen Protests* in Gang und führte die von ihrer Existenz bedrohte Partei damit als zweitstärkste Kraft des Landes in die Regierung. (vgl. Luther 2001)

Die Maxime des Obmanns Jörg Haider während dieses Abschnitts lautete erstens „Zurück zu den Wurzeln“ (Minich 2003: 31) und zweitens „Attackieren statt Arrangieren“ (Luther 2001: 73). Mit ersterem versuchte der neue Obmann vor allem die traditionellen Stammwähler/innen wieder auf Linie zu bringen und versöhnlich zu stimmen. Haider wandte sich in dieser Zeit verstärkt rechten

Organisationen zu. In öffentlichen Äußerungen polarisierte er mit deutschnationalem Gedankengut. Zudem nutzte er das sich verstärkende Protestpotential politisch Verärgerter und der neu wachsenden Gruppe der so genannten Modernisierungsverlierer/innen. (vgl. Luther 2001; Minich 2003) Eine unbedingte Stimmenmaximierung war seine Strategie:

„Um diese für die Partei zu gewinnen, verfolgte die FPÖ unter dem charismatischen Führer eine kämpferische, sich oft an den Grenzen der Zügellosigkeit befindliche politische Rhetorik und Wahlkampfführung, in der sie sich ihrer Stammt Themen wie Politikerkorruption, „Überfremdung“ durch AusländerInnen, (Ausländer-)Kriminalität, angebliche Überheblichkeit der Europäischen Union und der Heraufbeschwörung der vermeintlich vorbildlichen Werte des „kleinen Mannes“ bediente. (Luther 2001: 73)

Die FPÖ führte zum Großteil negative Wahlkämpfe, in denen sie sich begünstigender Faktoren bediente. So griff sie regelmäßig die Politik der regierenden Parteien, die Parteibuchwirtschaft, die Sozialpartnerschaft, das Proporzsystem und die Lagerstrukturen an. Ab den 1990er Jahren dominierte vor allem die „Ausländerfrage“ die Wahlkämpfe der Freiheitlichen. Mit ihrer Absage an eine Zuwanderung und ihrer strikten Position zum Thema „Ausländer“ gelang es der Partei ein großes Wählerpotential an sich zu binden. Für die übrigen Parteien des politischen Systems waren die Blauen aufgrund ihres politischen Stils damit schlichtweg nicht regierungsfähig. (vgl. Luther 2001; Minich 2003) So sah das auch Andreas Khol wenige Monate vor den Regierungsverhandlungen nach der Nationalratswahl 1999:

„Eine Partei, die außerhalb des Verfassungsbogens steht, ist für uns kein Partner; sie ist nicht regierungsfähig. Wir wollen keine Dritte Republik, wir sind seit je die patriotische Österreich-Partei gewesen. Wir können nicht mit Deutsch-Nationalen regieren, mit Anti-Europäern, welche die Europäische Union, die Osterweiterung und den Euro ablehnen. Wir können nicht mit einer Partei zusammenarbeiten, die, wie wir ihn aus den Nationalratssitzungen und aus den zahllosen Gerichtsverfahren kennen, einen radikalen politischen Umgangston pflegt.“ (Khol 2001: 14)

Bereits nach dem ersten Sondierungsgespräch hat er seine Meinung aber grundlegend geändert:

„Schon das erste Gespräch baute diese Vorurteile ab, entkräftete die Erwartungslage. Überall schien plötzlich Übereinstimmung auf solide und vertretbare Positionen möglich. Es öffnete sich die faszinierende Perspektive, die Freiheitlichen in den Verfassungsbogen zurückzubegleiten und aus einer rabiaten Fundamentalopposition eine regierungsfähige, verantwortungsbewusste Partei zu machen. Dafür mussten wir wohl über die Vergangenheit den Schwamm wischen lassen.“ (Khol 2001: 117)

Die ÖVP hat durch die Bildung einer schwarz-blauen Regierung zu einer „Domestizierung“ der FPÖ als Regierungspartei beigetragen. (vgl. Müller 2006) Luther sieht darin noch einen weiteren strategischen Schachzug Wolfgang Schüssels: durch die Übernahme der Regierungsverantwortung wurde der FPÖ „[...] die Möglichkeit des verantwortungslosen

Überbietens genommen. Ferner wurden die regierungs- und die eher oppositionsorientierten Elemente der Partei getrennt und die Partei dadurch zunächst gezähmt.“ (Luther 2006: 37)

Ein charakteristisches Element des blauen Erfolgszuges war ihre Position als Protestpartei. Der Stimmenfang gelang solange die Partei nicht in der Regierungsverantwortung stand, sondern die Politik der Regierenden anklagen konnte. Genau darauf baute Haider seine Phase des politischen Protests auf: Die FPÖ sollte erst Teil einer Regierung sein, wenn ihre Wahlerfolge keine neuerliche Krise aufkommen lassen würden. Zudem stellt eine stärkere Partei auch ein größeres politisches Gewicht dar, um über ein inhaltliches Gestaltungspotential zu verfügen. Am 4. Februar 2000 hat die Partei entschieden das Ziel der Stimmenmaximierung zugunsten einer Regierungsbeteiligung vorerst aufzugeben. Bereits bei der Neuwahl zwei Jahre später erlitt die FPÖ schlussendlich dasselbe Schicksal wie bereits 1986: Die Protestwähler kamen ihr abhanden und sie schrumpfte von einer politisch relevanten Größe zu einer Kleinpartei. Schüssels Kalkül ging auf. (vgl. Luther 2001)

7.2. Der Tabubruch

Warum löst also der Eintritt einer Partei in eine Regierung einen derartigen Wirbel aus wie in Österreich Anfang des Jahres 2000 erlebt hat? Welches Tabu wurde damit gebrochen? Pelinka nennt vier Faktoren, die gemeinsam den „Sonderfall FPÖ“ definieren:

- Der Umstand, dass die Vorgängerorganisation, der VdU, aus dem die FPÖ hervor ging, von ehemaligen Nationalsozialisten für ehemalige Nationalsozialisten unter Vorsitz eines SS-Generals gegründet wurde.
- Die Isolierung der FPÖ auf Ebene der EU: Sie ist keiner europäischen Parteifamilie zugeordnet und gehört keiner Fraktion des Europäischen Parlaments an.
- Die FPÖ lebt „die Tradition des Deutschnationalismus, die Tradition des Anschlusses um jeden Preis an jedes Deutschland, die Tradition eines [...] Antisemitismus. (Pelinka 2001: 65)
- Die FPÖ tritt gegen die antinationalistische Motivation der europäischen Integration auf. (vgl. Pelinka 2001)

Die FPÖ bedient viele aber nicht nur historische Ressentiments. Es lassen sich aber immer wieder Bezüge zu ihren Wurzeln im Nationalsozialismus herstellen – und dies macht die FPÖ laut Pelinka zur „besonderen Partei“. Der Bericht der Weisen zur Aufhebung der EU-Sanktionen gegen Österreich nennt die FPÖ eine „rechtspopulistische Partei mit einer extremistischen Ausdrucksweise“ und bescheinigt ihr weiter

„Es gibt Gründe, die Beschreibung der FPÖ als eine rechtspopulistische Partei mit radikalen Elementen auch heute noch als zutreffend anzusehen. Die FPÖ hat fremdenfeindliche Stimmungen in ihren Wahlkämpfen ausgenutzt und gefördert. Dies hat eine Atmosphäre geschaffen, in der offen ausgesprochene Bemerkungen gegen Ausländer salonfähig wurden, wodurch Ängste hervorgerufen wurden.“ (Absatz 110)

Es ist die Verwurzelung der FPÖ im Nationalsozialismus gepaart mit ihrem hetzerischen und verantwortungslosen Politikstil, womit sich die Partei ins politische Abseits stellte. Ferner sorgte ihre Forderung nach einer „Dritten Republik“ stets für heftige Kritik. Damit wurde ihr jegliche Regierungsfähigkeit abgesprochen, ja sie wurde tabuisiert. Khol sah sie zudem außerhalb des „Verfassungsbogens“:

Eine Partei, die sich nicht zum EU-Beitritt und der Verfassung der EU bekennt; die für Österreich eine grundsätzlich andere Verfassungsordnung will, eine Dritte Republik mit Präsidialsystem und ausgebauter direkter Demokratie; eine Partei, die sich nicht zur österreichischen Nation bekennt und ein unklares Verhältnis, eine Grauzone zum Nationalsozialismus und zur Deutschtümelei pflegt; eine Partei mit einer radikalen revolutionären Sprache im Parlament und auf Versammlungen ist nicht regierungsfähig und gehört nicht in den Verfassungsbogen.“ (Khol 2001: 60)

Diese Definition ist genau auf die Freiheitliche Partei zugeschnitten. Khol wandelte sie später um zu einem Instrument zur „Rückholung der FPÖ in den Verfassungsbogen“ (ders.: 60). Um die Regierungsfähigkeit seiner Partei zu gewährleisten, sagte Haider dem Deutschnationalismus und der Dritten Republik ab. So begann allmählich die Enttabuisierung einer freiheitlichen Regierungsbeteiligung. Der (erste) politische Tabubruch fand am 4. Februar 2000 mit der Angelobung FPÖ als Teil einer Koalitionsregierung statt.

Gegner der schwarz-blauen Regierung sahen noch weitere Tabus brechen während ihrer Amtszeit. So konstatierte beispielsweise Gusenbauer: „Man konnte plötzlich Dinge sagen, die man vorher nicht sagte“ (Kurier 2010). Er hält „das Absinken des Niveaus in der politischen Moral“ (ebd.) für ein nachhaltiges Erbe jener Ära. Eine weitere Ausführung dieser Anschuldigung ist aber nicht Gegenstand dieser Arbeit und würde ihre Rahmen sprengen.

7.3. Die Wende eine Kulturrevolution?

„Standard: Wie haben Sie damals das Risiko eingeschätzt? Wenn der Dritte mit dem Zweiten gegen den Ersten eine Koalition macht, ist die Gefahr, dass dieses Experiment schief geht, durchaus hoch.

Khol: Wir haben alle gewusst, dass das eine Kulturrevolution darstellt, dass die Sozialdemokraten unterstützt vom Bundespräsidenten und von weiten Teilen der veröffentlichten Meinung dagegen Sturm laufen werden. Aber wir haben an die Kraft der Demokratie geglaubt und gesagt, wir haben die Mehrheit und daher wird das gehen.“ [...] (Der Standard 2010)

Dem Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung werden einige Begriffe zugeschrieben – Wende und Tabubruch wurden in dieser Arbeit bereits eingehend beleuchtet. Andreas Khol hat in dem zitierten Interview zum zehnjährigen Jubiläum erstmals von einer „Kulturrevolution“ gesprochen. Nun wurde eingangs dieser Terminus einer Definition zugeführt, die besagt, dass eine Kulturrevolution einer grundlegenden Neuordnung gleichzusetzen ist. Gewohnte Muster und Traditionen werden zugunsten neuer gesellschaftlicher Bedingungen aufgegeben. Die bisherigen Ausführungen haben ergeben, dass Schwarz-Blau keine derartige Trendwende in Österreich herbeigeführt hat. Während ihrer Regierungszeit sind ÖVP und FPÖ, später das BZÖ zwar von einigen Gepflogenheiten und Spielregeln abgegangen, wie anhand der Gesetzgebung und der Sozialpartnerschaft gezeigt werden konnte. Sie haben zudem versucht „alte“ Denkweisen zu überwinden, was in der Orientierung hin zu einer Konkurrenzdemokratie und der Abschaffung des Proporzsystems ersichtlich ist. Die politische Kultur Österreichs hat in dieser Phase eine einschneidende Veränderung erfahren. Diese sind aber nicht alleine den Wendeakteuren geschuldet, vielmehr waren die Ansätze für jenen Wandel bereits vorhanden. Eine neue Werteordnung hat Schwarz-Blau allerdings nicht vorgelegt.

8. Ein abschließendes Resümee

Schon vor der Wahl 1999 waren die Zeichen für einen politischen Wandel in Österreich unübersehbar. Sowohl ÖVP als auch FPÖ haben ihre ideologischen Weichen in diese Richtung gestellt, die SPÖ hat die Signale zu spät erkannt. Mehr als zehn Jahre sind seit dem Antritt dieser ersten Mitte-Rechts-Regierung vergangen. Damals sorgte der Regierungswechsel für großen Wirbel im In- und Ausland, Demonstrationen und Sanktionen begleiteten das neue Kabinett des Wolfgang Schüssel. Geändert haben sie nichts.

Im Jahr 2000 wurde erstmals eine Partei an einer Regierung beteiligt, die nicht nur wegen ihrer hetzerischen Rhetorik und ihrer rassistischen Parolen, sondern vor allem wegen ihrer tiefen Verwurzelung im Nationalsozialismus von weiten Teilen Österreichs, aber auch international isoliert wurde. Damit wurde eine Enttabuisierung der Politik noch weiter vorangetrieben, rechte Polemik salonfähig gemacht. Burschenschafter und Mitglieder anderer einschlägiger Organisationen gelangen bis in die höchsten Ämter der Republik. Die Tabubrüche häufen sich in den letzten Jahren – der schwerwiegendste war die Aufnahme der FPÖ in die Regierung.

Die Ära Schwarz-Blau gehört mittlerweile der Vergangenheit an – Teile ihrer Hinterlassenschaften sind noch präsent, weil sie nicht oder nur schwer revidierbar sind. Das zeigt sich am Beispiel der Privatisierungen, die einmalig Milliardenbeträge in die leeren Staatskassen füllten, dafür aber wirtschaftlich schlecht aufgestellte Unternehmen zurückließen. Oder an den Reformen in der Sozialpolitik, die viele Fragen offen ließen. Ein ausgeglichener Haushalt und ein schlanker Staat waren die Basis jener Regierung, die vor allem eines wollte: Neu regieren! Einen neuen Stil hat sie auch tatsächlich vorgelegt. Erkennbar schon an der Absage einer Großen Koalition zugunsten einer kleinen mit einer einfachen Mehrheit. Dem Proporzsystem wurde der Kampf angesagt, um durch die Hintertür und dem neuen Namen „Entpolitisierung“ das gleiche Prinzip weiterzuführen bzw. es gar noch auf weitere Teile der Wirtschaft auszuweiten.

Dass die politische Kultur Österreichs einem Wandel unterliegt, konnte in den vorher gegangenen Ausführungen aufgezeigt werden. Die schwarz-blauen Akteure waren nicht dieser Auslöser für jene Veränderungen, sehr wohl haben sie aber zu deren Verstärkung beigetragen und den Umbruch beschleunigt. Indiz dafür ist die Entwicklung Österreichs von einer Konsens- zu einer Konkurrenzdemokratie, wie anhand des Abstimmungsverhaltens im Parlament veranschaulicht

werden konnte. Aber auch die Abnahme der Unterausschusssitzungen und die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens konnten als entsprechende Indikatoren ausfindig gemacht werden. Damit einher geht auch die Erosion der Sozialpartnerschaft, die vor allem in der Zurückdrängung der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer/ innen von Seiten der Mitte-Rechts-Regierung ihren Höhepunkt fand. Das Prinzip des Interessenausgleichs der Faktoren Arbeit und Wirtschaft verliert an Bedeutung. Wobei hier auch externe Einflüsse die Arbeitnehmer/innenverbände schwächen. Ein ganz klares Signal für eine Schieflage des „sozialen Friedens“ in Österreich war die erhöhte Streikrate im Jahr 2003: Erstmals seit Mitte der 1960er Jahre wurden ökonomische und soziale Konflikte wiederum verstärkt mittels Kampfmaßnahmen ausgetragen.

Im Zusammenhang mit dem Antritt der Mitte-Rechts-Regierung wurde zu Recht von einer „Wende“ gesprochen. Ebenso war es richtig die Beteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs daran als „Tabubruch“ zu bezeichnen. Einzig zu einer „Kulturrevolution“ haben die Reformen der Schwarz-Blauen-Ära nicht gereicht.

9. Literatur

9.1. Monographien, Sammelbände und Zeitschriften

- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney: An Approach to Political Culture. In: Dies: The Civic Culture. Princeton UP, Princeton 1963: 3-17.
- Berg-Schlosser, Dirk: Politische Kulturforschung. In: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politik. Politikwissenschaftliche Methoden. Band 2. Verlag C.H. Beck, München 1998: 345-52.
- Cap, Josef: Kamele können nicht fliegen. Von den Grenzen politischer Inszenierung. Molden Verlag, Wien 2005.
- Christl, Reinhard: Sozialpartnerschaft und Beschäftigungspolitik in Österreich. Lang, Frankfurt am Main 1990.
- Czada, Roland: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2000: 23-49.
- Dallinger, Alfred: Stärken und Schwächen der österreichischen Sozialpartnerschaft. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften 3/1982: 295-301.
- Fallend, Franz: Die ÖVP. In: In: Tálos Emmerich (Hrsg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT Verlag, Wien 2006: 3-18.
- Fallend, Franz: Austria. In: European Journal of Political Research 43/2004: 934-949.
- Fenner, Christian: Politische Kultur. In: Schmidt, Manfred G.: Lexikon der Politik. Die westlichen Länder. Band 3. Verlag C.H. Beck, München 1998: 359-66.
- Fleischhacker, Michael: Wien, 4. Februar 2000. Oder die Wende zur Hysterie. Czernin, Wien 2001.
- Fürstenberg, Friedrich: Sozialkulturelle Aspekte der Sozialpartnerschaft. In: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hrsg.): Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich. Böhlau, Wien/Graz 1985: 29-41.

- Gehler, Michael: Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt. Historischer Überblick (1945-2005). In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz, Wien 2006: 35-52.
- Gerlich, Peter: Sozialpartnerschaft und Regierungssystem. In: Gerlich, Peter/Grande, Edgar/Müller, Wolfgang C. (Hrsg.): Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich. Böhlau, Wien/Graz 1985: 109-135.
- Gerlich, Peter: Auf dem Weg zur Normalität? Anmerkungen zu den Maßnahmen der EU-14. In: Karlhofer, Ferdinand/Melchior, Josef/Sickinger, Hubert (Hrsg.): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001: 27-35
- Gerlich, Peter/Pfefferle, Roman: Tradition und Wandel. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz, Wien 2006: 501-12.
- Graf, Nikolaus: Die Grünen. In: Tálos Emmerich (Hrsg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT Verlag, Wien 2006: 53-69.
- Horacek, Nina: Das Streikjahr 2003. Von der sozialpartnerschaftlichen Konsens- zur Konfliktdemokratie? ÖGB-Verlag, Wien 2007.
- Karlhofer, Ferdinand: „Wilde“ Streiks ins Österreich. Wien/Köln, 1983.
- Karlhofer, Ferdinand: The Present and Future State of Social Partnership. In: Bischof, Günter/Pelinka, Anton (Hrsg.): Austro-corporatism: Past, present, future. Contemporary Austrian Studies Vol. 4. Transaction Publ, New Brunswick/London 1996: 119-147.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich: Sozialpartnerschaft unter Druck. Trends und Szenarien. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz/Meixner, Wolfgang (Hrsg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien. Wien, 2000: 381-402.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich: Sozialpartnerschaft am Abstieg. In: Tálos Emmerich (Hrsg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT-Verlag, Wien 2006: 102-116.
- Khol, Andreas: Die Wende ist geglückt. Der schwarz-blaue Marsch durch die Wüste Gobi. Molden, Wien 2001.
- Kittel, Bernhard; Tálos, Emmerich: Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren. In: Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf. Signum-Verlag, Wien 1999: 95-136.

- Klose, Alfred: Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell. Oldenbourg, Wien 1970.
- Knoll, Reinhard/Mayer, Anton: Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis. Staat, Interessenverbände, Parteien und die politische Wirklichkeit. Böhlau, Wien/Graz 1976.
- Koren, Johannes/Ebner, Manfred: Österreich auf einem Weg. Handelskammern und Sozialpartnerschaft im Wandel der Zeiten. Stocker, Graz/Stuttgart 1974.
- Lehmbruch, Gerhard: Konkordanzdemokratie. In: Schmidt, Manfred G.: Lexikon der Politik. Die westlichen Länder. Band 3. Verlag C.H. Beck, München 1998: 206-11.
- Lehmbruch, Gerhard: Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. In: ders. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003: 16-59.
- Luther, Kurt Richard: Parteistrategische Herausforderungen der Regierungsverantwortung: Die FPÖ vor und nach ihrem Eintritt in die Bundesregierung. In: Karlhofer, Ferdinand/Melchior, Josef/ Sickinger, Hubert (Hrsg.): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001: 69-88.
- Luther, Kurt Richard: Strategien und (Fehl-)Verhalten: Die Freiheitlichen und die Regierungen Schüssel I und II. In: In: Tálos Emmerich (Hrsg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT Verlag, Wien 2006a: 19-37.
- Luther, Kurt Richard: Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreichs (BZÖ). In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz, Wien 2006b: 364-88.
- Michalowicz, Irina/Tálos, Emmerich: Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/2007: 369-388.
- Minich, Oliver: Die Freiheitliche Partei Österreichs als Oppositionspartei in der Ära Haider – Strategie, Programmatik, innere Struktur. Gollenstein Verlag, Blieskastel 2003.
- Müller, Wolfgang C.: Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hrsg.): Das österreichische Parteiensystem. Böhlau, Wien/Graz 1988: 457-85.
- Müller, Wolfgang C./Jenny, Marcelo: Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 29/2000: 137-156.

- Müller, Wolfgang C./Jenny, Marcelo: „*Business as usual*“ mit getauschten Rollen oder Konflikt statt Konsensdemokratie? Parlamentarische Beziehungen unter der ÖVP-FPÖ-Koalition. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33 (3)/2004: 309-326.
- Müller, Wolfgang C.: Parteiensystem: Rahmenbedingungen, Format und Mechanik des Parteienwettbewerbs. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz, Wien 2006: 279-304.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.): Lexikon der Politik. Politische Begriffe. Band 7. Verlag C.H. Beck, München 1998.
- Pelinka, Anton: Sozialpartnerschaft und Interessenverbände. Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1986.
- Pelinka, Anton: Abstieg des Parteienstaates – Aufstieg des Parlamentarismus. Zum Wandel des österreichischen Parteiensystems. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hrsg.): Das österreichische Parteiensystem. Böhlau, Wien 1988: 35-53.
- Pelinka, Anton: Das politische System Österreichs. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen System Westeuropas. Leske+Budrich, Opladen 1997: 479-507.
- Pelinka, Anton: Sonderfall FPÖ – Sonderfall Österreich. In: Karlhofer, Ferdinand/Melchior, Josef/ Sickinger, Hubert (Hrsg.): Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001: 61-67.
- Pelinka, Anton: Grundzüge der Politikwissenschaft. Böhlau, Wien 2004.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde: Österreichische Politik. Grundlagen Strukturen Trends. WUV-Univ.-Verlag, Wien 2007
- Plasser, Fritz: Das österreichische Parteiensystem zwischen Erosion und Innovation. Eine empirische Langzeitanalyse. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hrsg.): Das österreichische Parteiensystem. Böhlau, Wien/Graz 1988: 53-79.
- Plasser, Fritz/ Ulram, Peter A.: Das österreichische Politikverständnis. Von der Konsens- zur Konfliktkultur? WUV-Univ.-Verlag, Wien 2002.
- Plasser, Fritz/Ulram, Peter A.: Wahlverhalten. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manz, Wien 2006: 550-60.
- Sickinger, Hubert: Parlamentarismus. In: Tálos Emmerich (Hrsg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT-Verlag, Wien 2006: 70-85.

Schubert, Klaus/Klein, Martina: Politiklexikon. J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, Bonn 2006.

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard: Sozialpartnerschaft. Zur Konstituierung einer Grundsäule der Zweiten Republik. In: Sieder, Reinhard/Steinert, Heinz (Hrsg.): Österreich 1945-1995. Gesellschaft, Politik, Kultur Wien, 1995: 107-121.

Tálos, Emmerich: Ende der Sozialpartnerschaft? Zäsuren in österreichischer Interessenpolitik. In: Karlhofer, Ferdinand/Melchior, Josef/Sickinger, Hubert (Hrsg.): „Anlassfall Österreich“. Die EU auf dem Weg zur Wertegemeinschaft. Nomos-Verlag, Baden-Baden 2001: 35-45.

Tálos, Emmerich/Stromberger, Christian: Verhandlungsdemokratische Willensbildung und korporatistische Entscheidungsfindung am Ende? Einschneidende Veränderungen am Beispiel der Gestaltung des österreichischen Arbeitsrechtes. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33 (2)/2004: 157-174.

Tálos, Emmerich: Streiks, Arbeitskampf und Sozialpartnerschaft – die andere Wende. In: Wiener Jahrbuch für Politik 2003/2003. Echomedia Verlag, Wien 2004: 353-367.

Tálos, Emmerich: Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005. In: Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (Hrsg.): Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven. LIT-Verlag, Wien 2005: 185-217.

Tálos, Emmerich: Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: Dachs, Herbert (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Manz, Wien 2006a: 425-442.

Tálos, Emmerich: Politik in Schwarz-Blau/Orange. Eine Bilanz. In: Tálos Emmerich (Hrsg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. LIT-Verlag, Wien 2006b: 326-344.

Traar, Kurt/Birk, Franz: Faktoren des Wählerverhaltens: Warum wählen Wähler in Österreich so wie sie wählen? In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hrsg.): Das österreichische Parteiensystem. Böhlau, Wien/Graz 1988: 127-79.

Ulam, Peter A.: Thematischer Wandel im österreichischen Parteiensystem. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hrsg.): Das österreichische Parteiensystem. Böhlau, Wien/Graz 1988.

Ulam, Peter A.: Hegemonie und Erosion: Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich. Böhlau, Wien/Graz 1990.

Ulam, Peter A. The New Political Climate – das neue politische Umfeld. In: Khol, Andreas/Ofner Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2000. Verlag für Geschichte und Politik, Wien 2001: 3-17.

Wegerer, Ernst: Der Fall Waldheim und die politische Kultur in Österreich. Dissertation, Wien 1993.

Worm, Alfred: Ein Streitgespräch mit Jörg Haider. Verlag Carl Ueberreuter, Wien 2005.

9.2. Zeitungen

Der Standard: Das Regierungsprogramm im Detail: Erste Entlastung 2004, Nulldefizit dahin. Wien, 2. März 2003.

<http://derstandard.at/1226119>

[Zugriff: 18.08.10]

Der Standard: „Österreich wird dafür teuer bezahlen“. Zehn Jahre Schwarz—Blau. Wien, 29. Januar 2010.

<http://derstandard.at/1263706318200/Zehn-Jahre-Schwarz-Blau-Oesterreich-wird-dafuer-teuer-bezahlen>

[Zugriff: 06.02.2010]

Kurier: Wer an den Privatisierungen verdiente. Wien, 04. August 2010.

Kurier: Monument (Karikatur von Michael Pammesberger).

Wien, 06. Februar 2010.

<http://kurier.at/multimedia/bilder/144456.php?bild=141>

[Zugriff: 09.11.10]

Wiener Zeitung: Der Weg zur Regierung. Die Regierungsbildung. Wien, 2003.

<http://www.wienerzeitung.at/default.aspx?tabID=4431&alias=wahlen>

[Zugriff: 18.08.10]

9.3. Internetquellen

Ahtisaari, Martti/Frowein, Jochen/Oreja, Marcelino: EU-Weisenbericht. Paris, 8. September 2000.

<http://derstandard.at/upload/images/bericht.pdf>

[Zugriff: 22.04.2010]

Bundeskanzleramt Österreich: Kanzler und Regierungen seit 1945. Wien, o.J.

<http://www.bka.gv.at/site/3355/default.aspx>

[Zugriff: 05.07.10]

Bundesministerium für Inneres: Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999. Wien, 2002.

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/start.aspx

[Zugriff: 06.05.10]

Bundesministerium für Inneres: Nationalratswahlen.

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/start.aspx

[Zugriff: 17.08.10]

Die Grünen: Grundsatzprogramm der Grünen. Linz, 2001.

http://www.gruene.at/uploads/media/Gruenes_Grundsatzprogramm2001_01.pdf

[Zugriff: 02.08.10]

FPÖ: Das Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs. Salzburg, 2005.

http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2009/fp_parteiprogramm_neu.pdf

[Zugriff: 02.08.10]

ÖGB: Streikgeschichte. 14.06.2003.

http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=OEGBZ/Page/OEGBZ_Index&n=OEGBZ_Suche.a&cid=1061996133634

[Zugriff: 16.09.10]

ÖIAG: Privatisierungserlöse.

http://www.oeiag.at/asp/download_ir.asp?xmlid=3

[Zugriff: 13.10.10]

Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A./Sommer, Franz: Analyse der Nationalratswahl 1999. Muster, Trends und Entscheidungsmotive. Wien, 1999.

<http://members.chello.at/zap-forschung/download/nrwahl99.pdf>

[Zugriff: 05.08.10]

Plasser, Fritz/Ulram, Peter A.: Analyse der Nationalratswahl 2002. Muster, Trends und Entscheidungsmotive. Wien, 2002.

<http://members.chello.at/zap-forschung/download/NRW2002.pdf>

[Zugriff: 18.08.10]

Schröder, Hartmut: Tabuforschung. Frankfurt/Oder, o.J.

<http://tabu.sw2.euv-frankfurt-o.de/impressum/index.html>

[Zugriff: 14.07.10]

SPÖ: Das Grundsatzprogramm. Wien, 1998.

http://www.spoe.at/bilder/d251/spoe_partei_programm.pdf

[Zugriff: 02.08.10]

ÖVP: Grundsatzprogramm. Wien, 1995.

<http://www.oevp.at/download/000298.pdf>

[Zugriff: 02.08.10]

9.4. Sonstige Quellen

Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXI. Gesetzgebungsperiode:
Österreich neu regieren.

Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode.

10. Anhang

10.1. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Lehmbruchs Proporzmodell in Anlehnung an das Systemmodell von David Easton	58
Abbildung 2: Abstimmungsmehrheiten und Regierungsstärke, 1966-2002	79
Abbildung 3: Privatisierungserlöse der ÖIAG von 2000 bis 2006 in Mio. Euro	86
Abbildung 4: Streikdauer in Österreich 1950-2005	101

10.2. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesamtergebnis der Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999	36
Tabelle 2: Gesamtergebnis der Nationalratswahl vom 24. November 2002.....	44
Tabelle 3: Regierungen der Zweiten Republik	60
Tabelle 4: Nationalratswahlen seit 1945	63
Tabelle 5: Abstimmungsverhalten der Parteien bei Gesetzesbeschlüssen im Nationalrat 1966-2002 (in Prozent)	78
Tabelle 6: Ausschuss- und Unterausschusssitzungen, XX. – XXII. GP.	81
Tabelle 7: Streiks in Österreich, 1950-2002.....	98

10.3. Abstract

Zehn Jahre nach dem Antritt der ersten von ÖVP und FPÖ gebildeten Regierung begibt sich diese Arbeit auf eine Suche nach dem Vermächtnis jener Konstellation in der politischen Kultur Österreichs. Politik hinterlässt immer Spuren – im positiven wie im negativen Sinn, manche sind revidierbar andere nicht. Gerade die Zweite Republik ist geprägt von als typisch österreichisch identifizierten Besonderheiten und Kontinuitäten, die von spezieller Bedeutung für die politische Landschaft, aber auch die Gesellschaft im Allgemeinen sind. Veränderungen in diesen Bereichen galten lange Zeit als Tabus. Die Konkordanzdemokratie, die Große Koalition sowie die Sozialpartnerschaft und das Proporzprinzip trugen wesentlich zum wirtschaftlichen Erfolg der österreichischen Republik bei. Mit Schwarz-Blau sind Tabubrüche salonfähig geworden. Die titelgebende Fragestellung dieser Arbeit geht deshalb auch der Frage nach, ob der Antritt der Wenderegierung ein Tabubruch oder eine Kulturrevolution war. Welcher dieser beiden Begriffe tatsächlich für die Wende steht, die im Jahr 2000 ihren Anfang nahm, wird am Ende des Diskurses zu klären sein.

10.4. Lebenslauf

Sonja Grundtner, B.A.

Persönliche Angaben

Adresse	7152 Pamhagen, Marktstraße 57
Geburtsdatum	27.11.1978
Geburtsort	Kittsee
Staatsangehörigkeit	Österreich

Ausbildung

2006 – 2010	Diplomstudium Politikwissenschaft, Universität Wien Schwerpunkte: - Österreichische Politik, - Policy Analyse und Politische Ökonomie - Politische Theorien und Kulturstudien
2005 – 2010	Bachelorstudium Internationale Entwicklung, Universität Wien
1993 – 1998	Bundeshandelsakademie Frauenkirchen

Erfahrung

2009 – 2010	Praktikum PR, Marketing und Fundraising, neunerHAUS, Wien
2004 – 2005	Redakteurin im Bezirk Neusiedl am See, Neue BVZ, Eisenstadt
1999 – 2010	administrative Assistentin, Octapharma PPGmbH, Wien

Interessen/Hobbies

Wandern, Nordic Walking, Literatur, Natur